(Viene de la 1ra. solapa)

c) Fortalecimiento Institucional. Desarrollar actividades de apoyo a unidades de información especializadas en ciencias sociales, como respaldo indispensable para sostener la investigación.

d) Difusión. Impulsar una línea que contemple la publicación de libros, producto de las investigaciones apoyadas por el PIEB, y la Revista Boliviana de Ciencias Sociales "T'inkazos".

Publicaciones recientes del PIEB

Serie: Investigación

Las tierras bajas de Bolivia a fines del siglo XX. Tenencia, uso y acceso a la tierra y los bosques. Urioste Fernández de Córdova, Miguel; Pacheco Balanza, Diego. 2001

Serie: Documentos de investigación

Seguridad alimentaria en Pando. Aprovechamiento de los recursos naturales en la alimentación de los pobladores de Pando. Antezana, Mónica. 2001

Serie: Libros de Bolsillo

Los dueños del micrófono. Tácticas y estrategias ciudadanas en los medios. Soruco, Ximena; Pabón, Ximena; Sanjinés, Estéban. 2001

Serie: Formación

Formulación de proyectos de investigación. (2da edición). Barragán, Rossana; Salman, Ton; Ayllón, Virginia; Sanjinés, Javier; Langer, Erick; Córdova, Julio; Rojas, Rafael. 2001

Guía para la Organización de Centros de documentación. Ayllón, Virgina; Brinati, Rossana. 2001

Publicaciones periódicas PIEB

T'inkazos N° 8; Revista Boliviana de Ciencias Sociales. 2da época.

Nexos N° 16. Boletín informativo del PIEB.

Las nuevas estructuras surgidas a partir de la Ley de Participación Popular, ¿han influido en las organizaciones "tradicionales" indígenas o, a la inversa, éstas han "recuperado" el proceso, adaptándolo a sus necesidades? ¿Cuán real es la participación popular, a nivel de la dirigencia indígena, de las comunidades, de los comités de vigilancia y del simple ejercicio de la ciudadanía?; ¿es la participación indígena la que está permitiendo un mayor acceso de la población indígena a los nuevos servicios e infraestructura brindados? El estudio sobre los municipios de Urubichá (provincia Guarayos, Santa Cruz), Gutiérrez (provincia Cordillera, Santa Cruz) y Villa Montes (provincia Gran Chaco, Tarija) desmenuza los mecanismos de implementación de la Ley para el sector indígena, desde la perspectiva indígena; evalúa los cambios que surgieron en las comunidades indígenas de estos municipios; y analiza la percepción que éstos tienen de la nueva legalidad política, viendo hasta qué punto la participación indígena es la que influye en los cambios desencadenados.

ISBN: 99905-0-052-5

2001

DE LA HUELLA AL IMPACTO

INVESTIGACION

Impresión "EDOBOL" ® - 410448

PIEB



DE LA HUELLA AL IMPACTO

La Participación Popular en municipios con población indígena

Urubichá Gutiérrez Villa Montes

Ana María Lema (Coordinadora)

Gizel Caballero Roberto Ibargüen Hebert Ayreyu

PIEB

El Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB), patrocinado por el Directorio General para la Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos (DGIS), es un programa autónomo de apoyo a la investigación en ciencias sociales establecido en 1995.

Los objetivos del PIEB son:

1. Apoyar la investigación dirigida a la reflexión y comprensión de la realidad boliviana, con la finalidad de contribuir a la generación de propuestas de políticas frente a las diferentes problemáticas nacionales; promover la disminución de las asimetrías sociales y la inequidad existentes; lograr una mayor integración social y fortalecer la democracia en Bolivia.

2. Incentivar la producción de conocimientos socialmente relevantes y las aproximaciones multidisciplinarias que permitan visiones integrales de la sociedad, promoviendo simultáneamente la excelencia académica. Para el PIEB, desarrollar el conocimiento, la investigación y el acceso a la información son pilares clave para que una sociedad pueda afrontar su futuro.

3. Promover la formación de nuevas generaciones de investigadores, haciendo énfasis en la formación de jóvenes. Investigar formando, formar investigando es uno de los principales propósitos del PIEB.

4. Desarrollar la capacidad regional y local de la investigación con relevancia social.

El PIEB pretende alcanzar estos objetivos, a través de cuatro líneas de acción:

a) Investigación. Brindar apoyo financiero a equipos de investigación, previo concurso de proyectos.

b) Formación. Fortalecer la capacidad de investigación de recursos profesionales a través de cursos, talleres, seminarios y conferencias.

(Continúa en la 2da. solapa)

De la huella al impacto

De la huella al impacto

La Participación Popular
en municipios con población indígena
(Urubichá, Gutiérrez, Villa Montes)

Ana María Lema

Asistentes de investigación:
Gizel Caballero
Roberto Ibargüen
Hebert Ayreyu



PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN ESTRATÉGICA EN BOLIVIA

La Paz, 2001

Esta publicación cuenta con el auspicio del Directorio General para la Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos (DGIS)

Lema Garret, Ana María

De la huella al impacto. La Participación Popular en municipios con población indígena (Urubichá, Gutiérrez, Villa Montes) / Ana María Lema, Colab. Gizel Caballero, Roberto Ibargüen, Hebert Ayreyu.- La Paz: FUNDACIÓN PIEB, 2001.

XL; 318 p.; Tbls.; Maps.- (Investigación, v. 13)

D.L.: 4-1-542-01

ISBN: 99905-0-052-5

I. GOBIERNOS LOCALES. II. PARTICIPACIÓN SOCIAL. III. REFORMA CONSTITUCIONAL. IV. POBLACIÓN INDÍGENA. V. GUARAYOS. VI. GUARANÍES. VII. WEENHAYEK. VIII. TAPIETE. 1. Título. 2. Colección

Edificio Fortaleza, Piso 6, Of. 601
Av. Arce Nº 2799, esquina calle Cordero, La Paz
Teléfonos: 43 25 82 - 43 52 35
Fax: 43 18 66
Correo electrónico: fundapieb@unete.com
website: www.pieb.org
Casilla postal: 12668

Diseño gráfico de cubierta: Alejandro Salazar

Edición: Ana Rebeca Prada

Producción: Editorial Offset Boliviana Ltda.
Calle Abdón Saavedra 2101
Tels.: 41 04 48 - 41 22 82 - 41 54 37
Fax: 37 25 52 – La Paz - Bolivia

Impreso en Bolivia
Printed in Bolivia

En memoria de Antonio Rojas Rosales (†1995)
y del eco de sus risas

Índice

Reconocimientos

Al igual que un periódico tiene una página social, una investigación o una publicación cuenta casi inevitablemente con su página de agradecimientos, lógica en sí en la medida en que la investigación es un conjunto de actos sociales, en los cuales los investigadores han podido desarrollar sus habilidades en la utilización de su capital social. Aquí va pues nuestra pública retribución a las personas que han hecho posible que este texto exista:

A las autoridades indígenas en los municipios de estudio, en particular a Jaime Yubanore, Rogelio Ayreyu, José López y Tomás Ferreira.

A la población de las comunidades donde estuvimos, que nos recibió siempre con mucha cordialidad, sin esperar nada a cambio.

A los gobiernos municipales de Villa Montes, Gutiérrez y Urubichá, que han permitido la intrusión de unos investigadores curiosos en medio de sus actividades, y en particular a Omar Peñaranda y a la Sra. Daisy en la alcaldía de Villa Montes.

A las personas e instituciones que facilitaron la realización de los talleres en Urubichá y Villa Montes.

A los internautas y corresponsales de las páginas web de varias instituciones del Estado que —muy eficaz y gentilmente— nos proporcionaron los datos requeridos, haciendo realidad el concepto de "servicio público".

A investigadores y técnicos que nos han regalado parte de su tiempo con el fin de orientarnos y brindarnos valiosos insumos para la investigación o simplemente darnos aliento: Henry Tito, Percy Paredes y Gastón Crespo, René Orellana, Enrique Herrera, Juan Justiniano, Philip Oxhorn y, en particular, Javier Fernández, así como Graciela Zolezzi y Jorge Cortez Rodríguez.

A los asistentes de campo guarayo y guaraní —Tomás Abiyuna y Limbert Ayreyu— por su dedicación, compromiso, traducciones y buen humor.

A Vilma Garrett que nos apoyó con el arduo y aburrido trabajo contable.

A Lucas, Juan, Alexia, Tatiana y Alejandro, nuestros hijos y parejas, que sufrieron por la inversión de tiempo en el trabajo.

A Ana Rebeca Prada, por saber mucho acerca de patitos feos.

Al PIEB y, en particular, a Godofredo Sandóval por habernos permitido vivir tan interesante y perversa experiencia.

A la Participación Popular, por ser un buen pretexto para trabajar.

Presentación

El texto desnuda la compleja y polémica relación entre la Ley de Participación Popular y las necesidades del proceso de democratización étnica. Por una parte, lo que desde el nacimiento de la Ley se veía como innegables avances en relación a los pueblos indígenas, su reconocimiento jurídico, la otorgación de personerías jurídicas y la articulación a sus gobiernos municipales —en especial, su derecho a participar en la planificación del desarrollo municipal y a beneficiarse de los recursos de coparticipación tributaria—. Por otra, lo que también preocupaba desde su nacimiento: la persistencia de las contradicciones entre jurisdicciones y formas de organización y gestión territorial indígenas, y jurisdicciones y formas de organización y gestión territorial municipales; los peligros de división de las organizaciones indígenas como resultado del "jaloneo" de intereses partidarios divergentes —posibilitado por la dependencia política de la participación indígena en el marco municipal—; las contradicciones y tensiones entre la lógica de las sociedades orales y de consenso y la lógica estatal de la escritura; en suma, la ausencia de un tratamiento consistente de la cuestión de la articulación entre pueblos indígenas y Estado.

Luego de siete años de promulgada la Ley de Participación Popular, el equipo de investigadores apoyados por el PIEB y dirigidos por Ana María Lema presenta un exhaustivo e implacable recuento de lo sucedido en el proceso de aplicación de esta Ley. Como un espejo nos muestra la "historia del tiempo presente", en la que los bolivianos estamos de una u otra manera involucrados, sea como actores directos o representados por las opiniones y posiciones de los actores colectivos convocados por el texto. La investigación ilustra

los procesos generados por la Ley de Participación Popular a partir de los casos de municipios de tierras bajas con población indígena (Urubichá, con población guaraya mayoritaria; Gutiérrez, con población mayoritaria guaraní; y Villa Montes, que comparte un núcleo de población minoritaria weenhayek con el municipios de Yacuiba). A partir de éstos se ilustra cada uno de los momentos significativos de su aplicación desde el punto de vista indígena, y se plantean conclusiones categóricas basadas en constataciones de los hechos producidos en cada caso. A saber:

- El reconocimiento de personerías jurídicas indígenas no ha funcionado adecuadamente; hasta hoy persisten problemas en torno a un adecuado reconocimiento jurídico indígena.

- La planificación participativa municipal no ha logrado una plena participación indígena; los planes de desarrollo municipal elaborados no se proyectan en los planes operativos anuales y tampoco tienen significado para la mayoría de las comunidades.

- Las inversiones se centralizan en los pueblos y áreas urbanas en detrimento de las áreas rurales.

- Limitaciones materiales, de destrezas y de reconocimiento de autoridad, impiden a los comités de vigilancia cumplir sus roles. En realidad, asumen estas funciones las organizaciones indígenas existentes, cuya autoridad es reconocida.

- La aplicación de la Ley de Participación Popular ha generado una duplicación de roles y cargos entre las autoridades indígenas tradicionales y los presidentes de Organizaciones Territoriales de Base (OTB), miembros del Comité de Vigilancia, subalcaldes, etc.

- Existe total falta de claridad y de bases jurídicas para el cumplimiento de los roles de los subalcaldes.

- La participación electoral ha dividido a las organizaciones indígenas.

Todos estos problemas se presentaron ya al inicio de la aplicación de la Ley y en gran medida se pensó que se trataba de obstáculos propios del inicio de su aplicación. Sin embargo, la persistencia de éstos —que da la sensación de que el tiempo se hubiera detenido— y, más aún, la agudización de éstos en algunos casos, obligan a analizar el origen de estos problemas. Al respecto, parece haber dos vertientes: por una parte, el abandono estatal del apoyo activo al reconocimiento y ejercicio de derechos indígenas; por otra, los problemas mismos de la Ley. Los autores sólo mencionan el abandono estatal del proceso en lo que se refiere al desinterés mostrado por el gobierno en la incorporación de artículos orientados a suplir las actuales debilidades de los distritos municipales indígenas (o para el establecimiento de municipios indígenas) en la Ley Orgánica de Municipalidades. Creemos, sin embargo, que además de este gesto político claro y decisivo, ha influido también de manera negativa el abandono estatal de programas que podrían considerarse de discriminación positiva indígena en el proceso de aplicación de la Ley de Participación Popular. Éstos se establecieron en reconocimiento al hecho de que el reconocimiento de derechos indígenas no iba a ser fácil a nivel local: tanto porque las élites locales no cederían fácilmente los espacios hegemónicos, como por el hecho de que los mismos sujetos indígenas tendrían dificultades prácticas —de información, de destrezas— al momento de ejercer los nuevos derechos y roles reconocidos. En esta perspectiva, se había establecido en 1995 un Servicio de Asistencia Jurídica a Pueblos Indígenas, que actuaba brindando asistencia a las organizaciones indígenas en los aspectos más elementales de reconocimiento de sus derechos: el reconocimiento de personerías jurídicas indígenas, la tramitación de títulos de propiedad de Tierras Comunitarias de Origen (TCO), etc. Por otra parte, también se estableció un Programa de Capacitación y Formación Indígena, orientado asimismo a la información y formación relacionada con el ejercicio de derechos indígenas. Estos programas, necesariamente de mediano plazo, por la profundidad y la dificultad de las transformaciones a las que buscaban contribuir, lamentablemente fueron suprimidos tempranamente por la presente gestión de gobierno.

Por otra parte, están las limitaciones propias de la Ley, que el trabajo analiza ampliamente: en base a sus constataciones, los autores plantean reflexiones conclusivas al respecto, entre las que destaca

aquella que plantea que la Ley de Participación Popular no permite la participación indígena porque impone modelos rígidos, complejos y homogeneizantes de participación a sociedades con otros conceptos y prácticas de participación y diversas entre sí; además, porque la propuesta de participación está condicionada a la alianza indígena o, mejor dicho, a la mediación partidaria.

El trabajo, altamente riguroso y fecundo, ofrece abundantes elementos para revisar lo avanzado hasta el presente en la búsqueda de la participación indígena en el contexto municipal (como un engranaje de la participación en todos los frentes). En una perspectiva de construcción de los cambios estructurales que requiere el país para avanzar en su democratización y en modelos de desarrollo sostenibles y plurales, el aporte de estos historiadores del presente es invalorable: nos permite reflexionar sobre realidades consolidadas (sistemáticamente presentadas), nos muestra también, además de las dificultades y fracasos, los caminos creativos recorridos por las organizaciones indígenas en el proceso de aplicación de la Ley, y nos trae las muchas voces de los actores de esta historia presente, de las cuales las más valiosas considero que son las de aquellos que plantean propuestas hacia adelante y que no han sido escuchadas aún.

Luz María Calvo Carmona

Prólogo

...y del impacto a la huella

Con esta investigación, el PIEB socializa la vida íntima de la Participación Popular en tres municipios.

La relación existente entre las comunidades indígenas y Gobiernos Municipales en Urubichá, Gutiérrez y Villa Montes, por un lado, y la influencia de la Ley 1551 por el otro, son estudiados documental y testimonialmente en un esfuerzo de interpretación de este aporte boliviano a las Ciencias Sociales. Las prácticas comunitarias y su organización, la dirigencia originaria, la presencia silenciosa de las mujeres, las formas de utilización de la tierra, los sistemas de producción tradicional, van encontrando su espacio en los ámbitos de ciudadanía para dejar el silencio del olvido.

La decisión política del gobierno del Presidente Sánchez de Lozada en abril de 1994 al reconocer la realidad con sus matices, y aplicar un instrumento de modernización que acerca el Estado a la sociedad, ha generado el debate ideológico más encendido del proceso democrático iniciado el 10 de octubre de 1982. Los investigadores sociales no pueden dejar de tomar partido entre las filas de sus defensores o detractores, ni tampoco ignorar este descubrimiento que funda ciudadanía, reconcilia a la gente con el territorio, descubre la riqueza social y se reencuentra con los órganos públicos para lograr mayor eficacia.

La propuesta estatal ha producido rupturas y encuentros; a los siete años de su aprobación, Bolivia ha debido mirar hacia adentro y para atrás para poner en valor su riqueza social y confrontarla, sumarla, defenderla o recrearla, con los procesos mundiales de modernización, globalización y fin de las ideologías al que nos han

arrastrado. Lo que quedaba claro es que no podíamos estar al margen y debíamos dar nuestra respuesta.

Si la medida se hubiese aplicado como producto de una revolución armada, los resultados inmediatos habrían sido más contundentes, sin lugar a dudas; sin embargo, su debate, ejecución y ahora el estudio y evaluación de sus logros y dificultades, fueron y son el producto de medidas democráticas en libertad que, con el sello de la rebeldía, obligaron a los actores públicos, privados, sociales, comunitarios, no gubernamentales, académicos, confesionales y de la cooperación internacional a leer la realidad como se presentaba, sin eufemismos ni subterfugios y con las voces de sus actores. Hoy las calles, caminos y la geografía nacional tienen dueños y podemos llamarlos por sus nombres y apellidos; y los colores del altiplano, los valles, las llanuras y las selvas son progresivamente apropiados para que cumplan la función de instrumento económico de desarrollo, superando la calidad jurídica de título de propiedad.

Su aplicación, en esas condiciones, ha generado multiplicidad de experiencias, lecciones aprendidas, aciertos y errores, en un volumen y magnitud que demuestran que el interés por el proceso en el ámbito internacional se encuentra en que todo el territorio nacional es una escuela de enseñanza en la cual se aplican las medidas, se analizan sus consecuencias o se exige su cumplimiento.

Para recrear la propuesta de los investigadores coordinados por Ana María Lema, me toca incorporar una pregunta que parte de la misma lógica que ellos utilizan: ¿cuáles son los resultados que ha generado el impacto de las medidas sobre la huella de la Historia?

Este libro recoge tres casos que muestran un enriquecimiento mutuo: la realidad que se encuentra con los instrumentos de la Participación Popular convertidos en política de Estado, y la Participación Popular que debe nutrirse de la realidad para fortalecer, adecuar y corregir su propia normativa. Trabajar con la sociedad obliga a un proceso dialéctico que ha permitido, también a los propios investigadores, superar algunos prejuicios para aceptar evidencias distintas de sus propias percepciones. Cuando ello ocurrió, y soy testigo silencioso de la primer propuesta de esta

investigación hace dos años atrás, y hoy de su resultado final, compruebo que crecemos todos.

Antes de la Participación Popular, eran una exquisitez de consultores, tecnócratas, académicos y funcionarios internacionales las palabras ligadas a la planificación participativa, las partidas presupuestarias, el presupuesto con dictamen afirmativo del Comité de Vigilancia que permite la ejecución del POA, el ejercicio del control ciudadano, la fiscalización de la obra pública, el fortalecimiento institucional para la práctica de derechos que interpelan públicamente a las autoridades sin que puedan ser calificados de subversivos sus demandantes. Antes, el significado de la inversión concurrente y el modo de leer las partidas presupuestarias que intentan convertir los discursos en obras estaban reservados para los oligarcas del poder, el dinero y el conocimiento.

Sería ingenuo afirmar que todo ello funciona perfectamente. Serían asimismo miopes los que sostienen que la Participación Popular es un nuevo instrumento de dominación del neoliberalismo. La investigación constata el manejo por parte de los actores sociales de un instrumental básico y rudimentario en algunos casos y, en otros, un ejercicio con calidad de autoridad de los temas de la Participación Popular por parte de los *ignorantes* y los *marginados*.

La agenda de temas por ejecutarse luego de los años recorridos desde la aprobación de la Participación Popular, hoy es mayor que las demandas originales planteadas; los congresos, ampliados, declaratorias de emergencia, marchas de la sociedad democrática, en voz de la dirigencia social y política, propusieron votos resolutivos que correspondió estudiar a quienes trabajamos como redactores de la Ley, para analizarlos y transformarlos en potenciales artículos de una norma de cumplimiento obligatorio. Los investigadores del PIEB, revisando su aplicación, han encontrado que junto a los avances innegables, existen nuevos temas de la agenda que se expresan en demandas para profundizarla y hacerla más útil. Aterrizar el paradigma del desarrollo sostenible, la planificación estratégica, el ordenamiento territorial como referencia para las nuevas mancomunidades municipales, el objetivo económico que debe garantizar la sostenibilidad de cualquier demanda social, la TCO como instrumento de propiedad y de generación de excedentes y la crítica al sistema

de representación política, son parte de un diálogo generosamente multiplicado en todo el país que espera profundizarse en la acción.

El grado de eficacia de la Participación Popular y la radicalidad de su recorrido superan generosamente la crítica simplista en torno a que ella se aprobó sin consulta de la gente. Paradójicamente, las observaciones vienen de quienes por su calidad de "mediadores", como dice la investigación, debieron tener la lucidez y la visión para hacer suya una propuesta que lo único que hacía era recoger la práctica comunitaria. Y aunque todavía existen quienes se resisten con una tozudez digna de mejor suerte, somos actores y espectadores de una movilización social que está apostando a la democracia y encuentra en la Participación Popular el instrumento, el pretexto o la causa de su presencia en las calles.

Sería igualmente ingenuo pretender que la Participación Popular resolviera las asimetrías de la estructura económica y política del Estado, los problemas de la tenencia de la tierra y la detección y superación de las catástrofes naturales; pero no cabe duda que sus posibilidades institucionales facilitan las respuestas si ellas se buscan con sus instrumentos, en general, y con la gente de manera particular.

Y aunque poseo una enfática respuesta afirmativa, en el listado de temas que esperan una respuesta del futuro se encuentra la interrogante referida a si la apuesta por reconocer legalmente a las sociedades tradicionales y originarias, y articularlas a la instancia pública municipal, fue correcta.

La Organización Territorial de Base (OTB), nomenclatura que reúne bajo su paraguas a las organizaciones y pueblos indígenas, campesinos y juntas vecinales, intentó —por error de algunos operadores públicos— convertirse en una nueva categoría social. Craso error que generó turbulencias innecesarias que, poco a poco, parecieran superarse por la evidencia de la práctica. El único invento de la Ley, el Comité de Vigilancia, tiene sobre sí la responsabilidad —no satisfecha a plenitud— de representar a la sociedad civil y de canalizar sus demandas y potencialidades. Aquí no se hizo otra cosa que institucionalizar un sistema de presencia física de las organizaciones sociales que practican los principios del consenso y la reciprocidad, y

que por estar mandados en la Ley el Estado no podría dejar de reconocer. Al verse al Comité de Vigilancia como un sustituto de otras formas existentes, en algunos lugares, su eficacia no ha superado la expectativa que incorporó la Ley.

En la apuesta de reconocimiento de la realidad y de dotar al Estado de instrumentos prácticos para procesarla, aprehenderla y transformarla, el gran descubrimiento fue el municipio, sujeto inexistente en los discursos y propuestas descentralizadoras. Con su irrupción, el reacomodamiento de los actores no ha sido nada pacífico, al obligar a trabajar de manera concertada, reconociendo la existencia de instancias públicas que deben recoger las demandas para convertirlas en inversión a través del presupuesto —ecuación técnica que es el fin último de las ciencia y la práctica política: la solución de necesidades y la construcción de una sociedad justa, solidaria y democrática—. Ese camino ha encontrado serias dificultades en algunos ámbitos sociales que consideran al municipio como un instrumento extraño a la vida comunitaria y, por ello, destructor de su desenvolvimiento.

El ejercicio del poder local, la carencia de ciudadanía responsable y la insuficiencia de instrumentos de conocimiento de las reformas muestran el complejo mundo de lo local y el miedo al que ha debido enfrentarse una sociedad con dificultades para aceptar el cambio y adecuarse a él. La respuesta en algunos casos fue el encierro y el ostracismo voluntario; en los lugares en que la respuesta fue la de reconocer, procesar y aceptar el reto, los resultados son evidentes. A menos de un mes de la vigencia de la Ley, en el lejano 1994, la Capitanía del Alto y Bajo Isoso ya había tramitado ante el Gobierno Municipal de Charagua la constitución del primer Distrito Municipal Indígena. Con el capitán grande Bonifacio Barrientos como Subalcalde, los chiquitanos de San Antonio de Lomerío pedían la creación de su Gobierno Municipal, los guarayos de Urubichá planificaban con el Alcalde y concejales cómo invertir los recursos, y hoy existe un departamento de la República que tiene mancomunados la totalidad de sus municipios —cuando en otros se sigue discutiendo la conveniencia de la medida—.

Creo que en estos temas está la prueba institucional del Estado boliviano. La convivencia social y política que se hace efectiva a través de pactos pareciera entrar en crisis al cuestionarse la estructura

establecida desde 1826 por el libertador Sucre, en departamentos, provincias, secciones de provincia y cantones, y plantear la recuperación de las otras formas organizativas tradicionales que no coinciden con ella. Los territorios, Ayllus, Tentas, Cabildos, Sindicatos y Capitanías, con su pálido reconocimiento legal como Tierras Comunitarias de Origen (TCO), han sido puestos sobre la mesa de debate por la Participación Popular. Esa realidad, originaria en algunos casos, colonial y republicana en otras, y que se ve descuartizada territorialmente por la división política administrativa referida, confronta dos lógicas que todavía no tienen una síntesis feliz, no encontrándose exenta de dificultades la búsqueda de su sostenibilidad en el mundo de la sociedad de la información y el conocimiento.

El telón de fondo de la investigación nos lleva por caminos en los cuales estos escenarios, aun no explicitados totalmente, serán el Campo de Marte o el encuentro de amor de una realidad de mestizaje no asumido, que hurga la profundidad de la tierra en busca de identidad y cultura, y recibe el atropellador y violento turbión de la sangre conquistadora, resumen de la realidad y de la vida.

Amuytaj siñañi dicen los aimaras; *Chujchomanoj,* los mayas en lengua quiché. Ambas expresiones, a pesar de las distancias, significan lo mismo y se expresan ritualmente cuando el volumen de lo que se debe analizar y decidir rebasa la fuerza de los actores: "pensemos, reflexionemos juntos". Ana María Lema hace su aporte con esta investigación que alienta la memoria, cuestiona lo existente, se atreve a ofrecer opiniones e interpela nuestras respuestas. Los aciertos y la voluntad puesta para desarrollarla superan mis propias observaciones y hacen que me quede con la realidad que está siendo develada y los temas propuestos para el debate.

Ojalá sepamos y podamos reflexionar colectivamente. Estamos frente a una provocación para ello.

Carlos Hugo Molina Saucedo

Introducción

Urubichá tiene coro y orquesta, ¡pero no tiene agua ni luz!
(Rubén Darío Suárez Arana, director del Coro de Urubichá)

El municipio está en nuestras manos.
(Remigio Cerezo, subalcalde; Germán Borora, corregidor;
y Rogelio Ayreyu, ex capitán de Kaipependi Karobaicho)

¿Cómo habrá que pintarse para que lo dejen a uno entrar a la alcaldía?
(Reynaldo Baldera, profesor tapiete de Samaihuate, Gran Chaco)

Deliberar, dialogar[1]... Al parecer, el alfabeto de la vida política boliviana lleva el sello de la letra D —como democracia o desarrollo— en el año 2000. En 1994, era la letra P, la de Participación Popular, planificación y pobreza; la de pluriétnico también. En efecto, pocos años antes, el país descubría su "otra" cara, hecha de rostros indígenas procedentes de las tierras bajas del país. En el invierno de 1990, la

[1] Deliberar, o deliberación: el Informe de Desarrollo Humano del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD) para Bolivia en el año 2000 concluye que "las aspiraciones de las personas y las comunidades encuentran más posibilidades de realizarse cuando asisten a espacios deliberativos a través de los cuales aquellos puedan plasmarse en acuerdos que favorezcan el desarrollo humano. Para poder desarrollarse, la sociedad boliviana necesita combinar una lógica pragmática con otra pluralista y participativa" (Calderón / Archondo 2000: 16). En cuanto a dialogar: el Diálogo Nacional ha sido instituido el año 1997 por el Estado boliviano como un mecanismo de consulta para concertar acciones que ayuden al alivio de la pobreza. Ha sido reactivado en el año 2000 frente a los desafíos de la profunda crisis que afecta al país en su conjunto.

Marcha por el Territorio y la Dignidad abrió los ojos de la sociedad boliviana a la realidad: miles de bolivianos y bolivianas viviendo, al igual que sus compatriotas indígenas, pero autocalificados como "originarios" andinos, una situación de marginación. Dicha marginación se caracterizaba entonces, por ejemplo, por la fragmentación de su territorialidad, el no ejercicio de la ciudadanía (al no tener los documentos requeridos para votar), la falta de información sobre sus derechos y obligaciones, la ausencia de representantes que participen en los procesos de toma de decisión[2].

Al inicio del nuevo milenio, las reformas adoptadas por el Estado boliviano en la década de los años 90 deberían haber contribuido a revertir la situación anterior, logrando un mayor bienestar para la sociedad boliviana. Para ello, herramientas nuevas han sido puestas a disposición de la ciudadanía en su conjunto, intentando sin embargo, respetar su diversidad. Uno de los mayores cambios introducidos en esta histórica década ha sido el de escala: en efecto, desde 1994, la sección municipal constituye una nueva unidad de referencia en la vida cotidiana de los bolivianos. El gobierno local cobra una nueva dimensión al permitir un acercamiento entre la ciudadanía y los asuntos de Estado. La Ley de Participación Popular (Ley 1551 de 20.IV.1994) y la Ley Orgánica de Municipalidades (de 1985, pero reformada en 1999) marcan las reglas del juego de la gestión municipal. A estas nuevas reglas —en una perspectiva histórica— se sumaron nuevos jugadores: los indígenas. Estos bolivianos y bolivianas olvidados por el Estado durante mucho tiempo han sido objeto de su atención en estos últimos años, no tanto para la aplicación de políticas étnicas específicamente diseñadas para ellos (no existe una ley indígena en sí), sino mediante el planteamiento de reformas, varias de las cuales recogen demandas vinculadas a temas de derechos, educación, territorios y participación. La Ley de Participación Popular, por ejemplo, hace de los pueblos indígenas organizados territorialmente unos de los sujetos de la Participación Popular.

---

2 Sin contar con lo tradicional: pobreza, deterioro ambiental, inseguridad territorial, disminución del acceso a los recursos tradicionales, acceso al mercado en condiciones de desventaja, acceso limitado a servicios de educación, salud y saneamiento básico, perdida de la identidad, etc., temas complejos que no vamos a desarrollar aquí.

Del estudio en cuestión

El estudio que presentamos aquí se refiere a la interacción entre la Ley de Participación Popular, entendida como una oferta estatal para el mejoramiento de la calidad de vida de los bolivianos en el marco municipal, y los pueblos indígenas de tierras bajas. Lo hace a través de estudios de caso sobre tres municipios del Chaco y del Oriente del país habitados por diferentes pueblos indígenas: el de Urubichá (Santa Cruz), el de Gutiérrez (Santa Cruz) y el de Villa Montes (Tarija). Su selección se justifica ampliamente en el hecho de que reúnen condiciones similares en cuanto a poblaciones indígenas numéricamente importantes y culturalmente fuertes, con organizaciones propias y dinámicas, con ecosistemas diferenciados e historias distintas; y en el hecho de que —en la perspectiva de la Participación Popular— cuentan con distritos municipales. En dichos municipios constatamos a priori los fenómenos siguientes:

- Un incremento numérico de la participación indígena en el gobierno municipal (existencia de concejales).

- El surgimiento de nuevas estructuras en las organizaciones indígenas (relacionamiento, dirigentes, enfoques, capacitación, etc.) como respuesta a la Ley de Participación Popular.

- Nuevos servicios y nueva infraestructura, los que significan cambios en la vida cotidiana de los pobladores indígenas.

- Una mayor presencia de representantes del Estado en los municipios.

Pensamos, por tanto, que la implementación de la Ley de Participación Popular —al modificar las formas de participación, las estructuras organizativas en su expresión política, social y territorial, y las condiciones de vida de las poblaciones indígenas de los municipios— está planteando un nuevo escenario en la dinámica del ejercicio del poder local al otorgar un papel (¿real, virtual, insignificante, importante?) al sector indígena. Éste, al verse obligado a actuar en espacios distintos a los tradicionales, está generando nuevas prácticas que, en función a sus características, su pasado, su experiencia,

permiten (o no) su desarrollo en el marco municipal. Tal fue la hipótesis que formulamos en 1998 al iniciar esta investigación.

Las interrogantes que nacían junto a esta hipótesis tenían que ver, por un lado, con las nuevas estructuras surgidas a partir de la Ley de Participación Popular: ¿han influido en las organizaciones "tradicionales" indígenas o, a la inversa, éstas han "recuperado" el proceso, adaptándolo a sus necesidades?; y, por otro, la participación indígena: ¿cuán real es, a nivel de la dirigencia indígena en los gobiernos municipales y los distritos municipales indígenas, de las comunidades (con la planificación participativa), de los comités de vigilancia y del simple ejercicio de la ciudadanía?; ¿es la participación indígena la que está permitiendo un mayor acceso de la población indígena a los nuevos servicios e infraestructura que brindan los municipios estudiados?

A partir del estudio de las características de cada uno de los municipios, lo que se pretendió hacer fue desmenuzar los mecanismos de implementación de la Ley de Participación Popular específicamente para el sector indígena, desde la perspectiva indígena; evaluar los cambios que surgieron en las comunidades indígenas de estos municipios, tanto en la dirigencia como en las bases; y analizar, a partir del proceso de implementación de la Ley de Participación Popular, la percepción de éstos, viendo hasta qué punto la participación indígena es la que influye en los cambios mencionados.

De la metodología utilizada

¿Cómo abordar la problemática en cuestión? Quizás el punto de partida fue el título dado a la investigación; éste iba a darnos el lineamiento principal del trabajo. ¿Por qué *De la huella al impacto*? El impacto es la marca dejada por un golpe, generalmente accidental, mientras que la huella es algo similar, pero más profundo y continuo. Lo lógico sería que un impacto dejara una huella. Pero partimos de la idea que el impacto varía según el lugar donde llega, más aún si las huellas del pasado son distintas según los receptores del impacto. En otras palabras, el impacto es la Participación Popular, como "emisión" o golpe del Estado a la sociedad boliviana, mientras que la huella es el contexto y la historia previa de las relaciones entre el Estado y la

sociedad. *De la huella al impacto* implica una interpretación del impacto a partir de la huella previa, simplemente.

Si bien inicialmente la propuesta contemplaba un trabajo multidisciplinario, en la práctica optamos por adoptar un enfoque histórico, es decir, abordar el estudio como una investigación en historia contemporánea, venciendo un temor muy anclado en las ciencias sociales a lo contemporáneo. Esta disciplina, conocida como "historia del tiempo presente" (Bedarida 1997), ha sido relativamente poco trabajada en Bolivia y en general, porque el término contemporáneo es ambiguo. Es una historia construida con testigos y memoria viva, una historia en curso con fuerte demanda social. Por tanto, constituye un desafío para los historiadores frente a las otras disciplinas de las ciencias sociales o el periodismo, que acaparan el tema[3]. En este caso, hemos trabajado un periodo corto y reciente (1994-1999), pero ahondando en el pasado (hasta comienzos de la República) para aproximarnos a algunos elementos explicativos de los fenómenos actuales. El trabajo no ha sido exhaustivo, pues la intención primera de trabajar con historia oral ha sido rebasada por los ritmos de la investigación, y porque tampoco se trataba (aunque lo hubiésemos querido) de hacer una historia indígena. En realidad, hemos intentado hacer la historia de una dinámica, de una relación de amor y odio, de atracción y repulsión, no entre personas, sino entre actores sociales: los indígenas y el Estado. Por tanto, al no ser tan antropológico ni "politológico", algunas temáticas no fueron tan desarrolladas como se podía esperar. Confesamos una ausencia de recursos conceptuales multidisciplinarios, sacrificando en este sentido la voluntad y misión del PIEB, pero creemos haber contribuido con un aporte diferente.

Tras haber diseñado no tanto un marco teórico, sino un esquema de interpretación de la realidad a estudiar, iniciamos el trabajo. Dicho esquema fue cambiante, sin embargo, lo que dificultó de cierta manera el abordaje de algunos temas. El trabajo de gabinete consistió en la revisión exhaustiva de la bibliografía existente sobre los pueblos

---

3 "La verdadera objeción a oponer a la historia del tiempo presente es que debe analizar e interpretar un devenir del cual el historiador no conoce el desenlace ni el fin" (Bedarida 1997).

indígenas que habitan las secciones municipales de Urubichá, Gutiérrez y Villa Montes, así como los ensayos sobre la Participación Popular; posteriormente revisamos también las fuentes municipales accesibles en Santa Cruz. Por otro lado, mediante entrevistas, recogimos las palabras y la memoria de los actores del proceso investigado, tanto en Santa Cruz, con representantes actuales y antiguos de instituciones ligadas al tema indígena y a la Participación Popular, como en los municipios, con personas claves tanto del gobierno municipal como del mundo indígena. Asimismo, recorrimos las secciones para captar el sentir de los comunarios. La investigación se alimentó de discusiones constantes entre los miembros del equipo. Se intentó de relacionamiento horizontal, en el sentido de evitar los fenómenos de "yanaconaje intelectual" descritos por Alison Spedding[4]. Sin embargo, reconocemos que el acto final de escritura ha sido solitario y de responsabilidad principal de la investigadora *senior*.

Del esquema de interpretación

La problemática abordada en esta investigación va más allá de los fenómenos constatados en los municipios de estudio, su población indígena y sus individuos: tiene que ver con temas mayores como la democracia, la ciudadanía, el Estado, la sociedad civil, etc. Y el tema central es la relación entre el Estado y un sector de la sociedad civil a través del efecto de una reforma en dicho sector: los cambios suscitados, positivos o negativos, los ámbitos afectados, etc. Antes de ingresar propiamente al estudio, aclaremos algunos lineamientos que nos van a guiar a lo largo del texto.

La sociedad boliviana actual se entiende como un conglomerado de poblaciones de origen diverso: algunas se asentaron en estas tierras antes de la época colonial, otras llegaron del viejo continente y algunas otras se constituyeron como producto de la relación de las anteriores, terminando por formar la sociedad nacional —sin olvidar los que llegaron más recientemente, desde los esclavos negros en el siglo XVIII hasta los menonitas o japoneses del siglo XX, o los

---

4 Ver su saludable artículo sobre este tema en *Tink'azos* 3 (1999).

yaminahuas y machineris también en el siglo XX—. Esta sociedad se caracteriza por la variedad de matices regionales, en cuya imagen se visibilizan superposiciones de culturas y diferencias entre los individuos y las colectividades.

Históricamente, se ha admitido que el Estado, tanto en la época colonial como en la República del XIX y del XX, ha desarrollado mecanismos de exclusión (activa o pasiva) respecto a los grupos no dominantes y, en particular, a las poblaciones étnicas originarias. En este escenario, los pueblos indígenas u originarios adoptaron posiciones diferenciadas que se ven reflejadas en sus historias. A pesar de las condiciones de exclusión en que vivieron y aún viven, la existencia misma de cada grupo y las acciones que desarrollaron constituyen la materia prima de la formación social boliviana, imprimiendo una huella en la historia del país.

La negación del indígena o de los pueblos originarios perceptible en la vida cotidiana se confirma en los marcos del pensamiento social boliviano. Si bien pensadores nacionales como Gabriel René Moreno o Alcides Arguedas, calificados de socialdarwinistas[5], hacen referencia y toman en cuenta al "indio" (pero como ser monolítico, petrificado en el tiempo), su intención es encontrar en la condición racial de los pobladores originarios del país y del continente la raíz del fracaso de Bolivia (como otros la encuentran en la herencia hispana). La ausencia del indio de tierras bajas en la literatura indigenista de la primera mitad de siglo es notoria (Salmón 1997)[6].

---

[5] El socialdarwinismo o darwinismo social se desarrolló en la segunda mitad del siglo XIX, definiéndose como una teoría científica que sugería que la historia estaba regida por los conceptos de progreso y evolución, por oposición al salvajismo y a la barbarie. Según esta teoría, las razas compiten entre sí: algunas salen adelante y otras deberán ser eliminadas.

[6] El estudio de Salmón reconstruye una historia de las mentalidades de este siglo a través de la relectura del pensamiento indigenista de autores "clásicos" como Arguedas, Tamayo, Valencia Vega, Guzmán, Marof, etc. Pero se confirma que ninguno de ellos consideró siquiera a la población de tierras bajas digna de ser tomada en cuenta bajo las mismas categorías que los "andinos". Por otro lado, al parecer, ningún autor que haya escrito sobre las regiones que nos interesan han trascendido en sus análisis, salvo Moreno. En Zavaleta Mercado se puede percibir un absoluto desconocimiento de esta realidad, ya que sostiene, por ejemplo, que son 8000 los guaraníes que existen en el conjunto del planeta. Pero, por lo menos, los recuerda.

Posteriormente, el desconocimiento de la realidad de los pueblos indígenas se hace manifiesto en la posición ideológica que asumen los teóricos del nacionalismo revolucionario y de las corrientes marxistas. Guillermo Lora, por ejemplo, percibe la ausencia de incorporación del indio al mercado —y, por tanto, al proletariado— como la causa de la postergación de la revolución boliviana y, por consiguiente, del desarrollo del país.

Pese a la existencia de este panorama poco alentador, en el cual el país se ignora a sí mismo, la sociedad civil boliviana emerge con cierta fuerza. Oxhorn define la sociedad civil como

> un rico tejido social formado por una multiplicidad de unidades basadas en lo territorial y lo funcional. La fortaleza de una sociedad civil se mide en función de la coexistencia pacífica entre dichas unidades y de su capacidad colectiva para simultáneamente resistirse a subordinarse al Estado y exigir su inclusión en las estructuras políticas nacionales (2000).

Según este autor, el caso boliviano es un caso ideal de sociedad civil en teoría. Su fuerza radica en una larga tradición de movilización social y en una riqueza cultural en la que se traduce una fuerte identidad indígena campesina —esto es, en el área rural—.

Los pueblos indígenas de tierras altas[7], es decir, los conglomerados conformados actualmente por las personas que se identifican como aymaras, quechuas y, en menor proporción, urus, estuvieron en contacto con el Estado, sea incaico, colonial o republicano, con mayor intensidad y desde épocas más remotas que los grupos de tierras bajas. Esta relación, fuera pacífica o conflictiva, permitió el desarrollo económico del Imperio, Audiencia, Virreinato y República mediante la utilización de su mano de obra y recursos naturales, así como el de un grupo mestizo sobre el cual se construyó la nación boliviana. Pero, en términos generales y desde una perspectiva histórica, la relación entre estos pueblos y el Estado fue conflictiva, generando una

---

7 Es pertinente establecer diferencias entre los pueblos de tierras altas y los pueblos de tierras bajas. Advertimos al lector acerca de nuestra posición voluntaria de no abordar la temática de los pueblos originarios de tierras altas por ser muy compleja, lo que no significa que la situación de los pueblos indígenas de tierras bajas sea simple. Ocurre que nos sentimos más familiarizados con ella.

desconfianza crónica hacia las propuestas estatales para el sector, las que sólo fueron revertidas parcialmente y momentáneamente en la Revolución Nacional de 1952.

Los pueblos indígenas de tierras bajas (hablemos del conjunto, luego distinguiremos) en cambio, mantuvieron un perfil bajo a lo largo de la historia de Bolivia. Las relaciones que establecieron con la sociedad y el Estado boliviano fueron de otro tipo, lo que se tradujo en aportes distintos para la formación social boliviana. Como pueblos libres e independientes, mantuvieron fronteras étnico-culturales con marcadas diferencias y espacios territoriales con bajos niveles de presencia de individuos de otro origen étnico y cultural. Una vez sometidos, si bien pasaron a ser mano de obra barata o cautiva para la producción nacional agropecuaria y/o forestal, se constituyeron como individuos y pueblos a la vez utilizados e ignorados por el Estado y el gobierno nacional, lo que hizo que se mantuvieran aislados del conjunto del acontecer nacional hasta aproximadamente la década de los años ochenta, como lo veremos más adelante.

Por otro lado, en el contexto internacional, el nuevo paradigma de la globalización —más allá de la aceptación o no de las implicaciones del concepto y de la discusión sobre el grado de incorporación de los países latinoamericanos a la nueva dinámica— "establece los deseos de alcanzar la 'eficacia económica' escudándose en nociones tan vagas como las de la modernidad o la de la sociedad tolerante" (Garrido 1997). Esto plantea nortes definidos para las élites de los países dependientes, más allá de sus deseos y aspiraciones, porque, además de convertirse en condicionantes para el acceso a recursos financieros, también reflejan el pensamiento de una época que permite percibir problemas nuevos. Como resultado de este proceso, las reformas bolivianas de fin de siglo implican la producción de nuevas leyes y la actualización de otras en función de las necesidades de modernización del Estado, a partir de las cuales el Estado boliviano trata de incorporar a la sociedad civil a la dinámica política, cultural y económica nacional en busca de mayor legitimidad.

La Ley de Participación Popular promulgada en 1994 intenta vincular la sociedad política con la sociedad civil para fomentar su participación, descentralizando las formas de decisión al nivel local,

buscando frenar los procesos de ineficiencia del manejo central y permitiendo que sean los propios ciudadanos quienes realicen un control social. Dicha búsqueda es coherente al pretender revertir los procesos de exclusión de la gran masa de ciudadanos y ciudadanas que, hasta entonces, sólo eran convocados a las urnas para emitir un voto, participando de esta manera en una mínima parte del proceso de elección de los gobiernos (locales o nacionales), los cuales son designados por las élites políticas y económicas que han desvirtuado el concepto de democracia y participación.

En este marco, la Ley de Participación Popular adquiere un significado particular porque en ella se concretizan la mayor parte de las intenciones de transformación de las estructuras estatales y sociales del país, y, a partir del impulso que se le imprima, termina siendo tal vez la única que podría tener efectos realmente visibles en lo cotidiano y, específicamente, en lo cotidiano indígena, lo que no ocurre con las otras leyes[8]. Intenta vincular la sociedad política con la sociedad civil para fomentar su participación, descentralizando las formas de decisión al nivel local, buscando frenar los procesos de ineficiencia del manejo central y permitiendo que sean los propios ciudadanos quienes realicen un control social. De esta manera, pretende revertir los procesos de exclusión de la gran masa de ciudadanos y ciudadanas que, hasta entonces, sólo eran convocados a las urnas para emitir un voto, participando de esta manera en una mínima parte del proceso de elección de los gobiernos locales o nacionales, los que son finalmente designados por las elites políticas y económicas, desvirtuando el concepto de democracia y participación (Molina 1997).

A pocos años del inicio de su aplicación, el impacto de la Ley de Participación Popular es percibido como positivo pues por un lado contribuye a mejorar la calidad del desarrollo humano en Bolivia (Calderón/Archondo 1998: 121) como parte de las reformas del Estado

[8] La Ley 1715 o Ley INRA, aunque establece nuevas reglas sobre el derecho propietario de la tierra, no consigue establecer resultados visibles hasta ahora. Aunque se intenta aplicar la Ley 1565 de Reforma Educativa, no "habla" a la gente porque sus resultados serán visibles recién a largo plazo, y porque no tiene efectos notorios en la vida de las personas mayores (salvo los maestros y los ministros de educación); por tanto, no es percibida como transformadora de la realidad.

pensadas en términos de incrementar el bienestar de la población; por otro lado, es parte constitutiva en la construcción de la ciudadanía y de sus derechos (Oxhorn 2000)[9]. Entre otras cosas, la Ley de Participación Popular ha creado un marco para la profundización de los espacios de participación, sobre todo en las áreas rurales.

Para poder entender la importancia de la Ley de Participación Popular en la vida de los pueblos indígenas de las tierras bajas de Bolivia, resulta necesario evocar las posibles transformaciones que se generan en la sociedad y el Estado a partir de su aplicación. Estas pueden ser resumidas en la búsqueda de la transformación de las estructuras de relacionamiento entre Estado y sociedad civil a partir de un proceso de descentralización que implica la redistribución del poder político, social y económico, tomando como eje de sus acciones la participación ciudadana. Los cambios consisten en:

- modificar la centralidad de la gestión publica que sólo desarrollaba las áreas urbanas excluyendo el área rural,

- abrir un espacio a la participación de nuevos sujetos sociales y políticos marginados hasta entonces,

- establecer normas de participación jurídicas,

- implementar formas de descentralización administrativa, política y económica que se constituyan en instrumentos de gestión local,

- desarrollar una conciencia territorial que permita recuperar recursos, espacios, gente y producción que hasta ahora no habían sido tomados en cuenta (Cunill 1991; Molina 1997).

Sin embargo, como señalara Cunill (1991) en otro contexto, estas transformaciones son percibidas más como "herramientas de gestión" que como un instrumento real de participación ciudadana. Intentan amortiguar el efecto de las desigualdades sociales que se han

[9] Para un balance global de los efectos de la Participación Popular, ver Calderón 2000: 80-82 y 95-97.

ido ahondado en el país como producto de los procesos de modernización del Estado boliviano (ajuste fiscal, desregulación, privatización, descentralización y desmonte de las políticas sociales, racionalización de la gestión estatal), los que están provocando efectos excluyentes a partir de la crisis económica y política (falta de representatividad) que sufre el país. Alejándose todo esto del proceso de descentralización que implica la redistribución del poder político, social y económico, tomando como eje de sus acciones la participación ciudadana, que era lo que buscaba[10]. Es así que esta ciudadanía implica la participación de los pueblos indígenas en las instituciones públicas ya establecidas, en las que los mecanismos de relación están mediados por las lenguas, los valores culturales u otro tipo de capital reconocido y legitimado por la cultura dominante, los mismos que los indígenas deben utilizar como medio de participación.

Pese a ello, la huella de la ley es perceptible en el sector indígena de tierras bajas —particularmente, en la política indígena— por varios motivos:

- por constituir la dirigencia indígena un movimiento social que emerge con mayor vitalidad en los años anteriores a las reformas;

- por haber logrado un espacio inédito de participación, facilitado por algunas instancias estatales en el marco de las negociaciones previas a las promulgaciones de las leyes;

- por ver concretizadas algunas de sus primeras demandas y aspiraciones, no tanto como un triunfo contundente en que se logra imponer criterios propios, sino como el producto de una suerte de "pacto".

[10] Lo que se da de manera lógica, porque la ley en los marcos de la sociedad occidental y del sistema, como dice Foucault, es un instrumento de dominación, un conjunto de aparatos, instituciones y reglamentos que conllevan un disciplinamiento de los sujetos ante una estructura de poder que se expresa por lo jurídico y se transforma en una regla natural, en una norma que los individuos deben seguir para su inclusión dentro de la estructura social como ciudadanos.

Se puede por tanto vislumbrar desde ahora que la Ley de Participación Popular es percibida por la mayoría del sector indígena de tierras bajas como un aporte, pues, a diferencia de lo que ocurre en varios sectores de las tierras altas, éste ha sido uno de los primeros sujetos en reconocer la ley e incorporarse a ella, tramitando personalidades jurídicas, creando distritos municipales y manifestando su apoyo de manera directa en todos los espacios posibles[11]. Por lo tanto, en este contexto, nuestra investigación pretendía ver la "calidad" de la participación indígena en la dinámica del desarrollo nacional; analizar si los pueblos indígenas de tierras bajas no quieren quedar al margen del mismo y si no quieren integrarse en condiciones de desventaja, lo que en su caso, más que en cualquier otro, implicaría el surgimiento de conflictos internos entre sus deseos, sus posibilidades y la realidad de su vida.

Del estado de la cuestión

La producción intelectual reciente acerca de la temática indígena se ha enriquecido con trabajos panorámicos, sintéticos o detallados, temáticos o globales, que proporcionan al neófito lector algunas herramientas sólidas para abordar temas y sujetos poco conocidos hasta ahora. Para un acercamiento bibliográfico a los pueblos de tierras bajas, caso por caso, dos catálogos bibliográficos presentan un listado casi exhaustivo de los materiales que se pueden consultar en Bolivia. El libro de Rosario Guerra (1996) se aboca a los materiales existentes en los repositorios paceños, mientras que el de Van den Berg (1998) se alimenta en gran parte de los fondos de la Biblioteca Etnológica Boliviana de Cochabamba. Desde un punto de vista estadístico, pese a todas sus limitaciones, el Primer Censo Indígena Rural de Tierras Bajas, realizado en 1994-95 y publicado en 1996, permite ubicar espacialmente y numéricamente a las poblaciones indígenas del Chaco, Oriente y Amazonía. Una especificidad a subrayar en referencia al censo tiene que ver con que los datos han sido levantados

---

11 Consideración que se debe matizar según la región y el pueblo indígena de los cuales se habla: ¿qué opinan, por ejemplo, los araonas ubicados en el municipio de Ixiamas, al norte del departamento de La Paz, acerca de la Participación Popular, cuando, por la distancia, nunca pueden llegar a la capital de su sección?

por indígenas capacitados para tal efecto en el Instituto Nacional de Estadística.

Otro tipo de fuentes, quizás más especializadas, son las fuentes históricas procedentes de los archivos franciscanos que han sido publicadas por instituciones del Estado: el *Álbum fotográfico* de Doroteo Giannecchini, que incluye las fotos de las misiones del Chaco que fueron llevadas a la Exposición Internacional de las Misiones en 1898, y el texto correspondiente (1995); o bien el compendio del mismo autor, que aborda temas tan variados como la lingüística, botánica, etnografía, historia, etc. de la misma región (1996), son documentos cuyo contenido, sumado a una cuidadosa edición, sorprenden a más de un lector por su riqueza y profundidad de análisis. También se han publicado catálogos especializados sobre repositorios específicos que no detallaremos aquí.

En el campo jurídico, la atención reciente a la temática indígena ha dado lugar a la publicación de compendios legales que reúnen las disposiciones recientes relacionados con las poblaciones indígenas (por ejemplo, Trigo 1997). Para un público no especializado, los trabajos de Lema (1998) y Díez Astete y Murillo (1998) pretenden dar pautas generales acerca de la situación de cada pueblo de tierras bajas, en un caso, para una región determinada —la Amazonía—, en otro caso, para el conjunto.

Sin embargo, ante tanta producción surge una pregunta: ¿para quién? Si bien estos textos han sido escritos y/o editados con el propósito de llegar a lectores no especializados, en general, su difusión no responde al objetivo, pues son publicaciones que circulan casi sólo entre especialistas o en centros documentales especializados. Algunos textos, por su volumen o calidad de su edición, son caros. Otros, al tratarse de publicaciones institucionales, tienen supuestamente una red de distribución, pero en la práctica llegan más a los amigos de los autores, poco a los interesados. En este sentido, es urgente ponerse a pensar ya no sobre la producción intelectual (con balances del arte), sino sobre su difusión (con balances del mercado).

Es interesante constatar una ausencia notoria de estudios sobre el movimiento indígena de tierras bajas (a diferencia del katarismo,

por ejemplo), y más aún de estudios críticos. A 18 años de la creación de la CIDOB, a 10 años de la Marcha por el Territorio y la Dignidad, ya se podría hacer un balance de la trayectoria de las organizaciones indígenas regionales, por ejemplo; de la ideología que subyace (o no) en este movimiento; del aporte que representa para las poblaciones en sí; o bien de los conflictos internos y desestructuraciones que van surgiendo en su seno. Un trabajo reciente de Patzi (1999) sobre la historia reciente de los movimientos indígenas y campesinos intentó cubrir este vacío, sin lograrlo debido a su enfoque demasiado ideologizado y a una mirada demasiado homogeneizadora sobre el conjunto de las tierras bajas, menospreciando su movimiento.

Sobre los mecanismos mediante los cuales el Estado y los indígenas guarayos, guaraní, weenhayek y tapiete se relacionaban, y sobre el papel que desempeña(ba)n los agentes que mediatiza(ro)n esta relación —en este caso, las iglesias católica y evangélica— no hay ningún estudio. Las fuentes con perspectiva misional, sin embargo, abundan. La presencia de las misiones religiosas ha generado una producción intelectual importante, en calidad y en cantidad, aunque con un enfoque evidentemente sesgado. En medio de todo ello, las voces indígenas siguen calladas. El pueblo más "documentado" es el guarayo, debido a la intensa producción bibliográfica de los franciscanos y, actualmente, al interés suscitado por el municipio. Los weenhayek han sido objeto de varios estudios, sobre todo a partir de la Misión Sueca Libre instalada en Villa Montes. Finalmente, pese a la existencia de una abundante literatura sobre el mundo guaraní, la Capitanía de Kaipependi no ha suscitado aún investigaciones profundas[12]. Sobre la situación actual de estos pueblos, y de los municipios en los que se ubican, la bibliografía reciente es limitada y consiste esencialmente en documentos de trabajo y tesis.

La interacción entre el Estado boliviano y los pueblos indígenas ha llamado la atención de algunos autores, haciendo eco, de cierta manera, a las propuestas formuladas a inicios de la década de los años noventa: antes de la "época de las reformas", algunos trabajos sugirieron planteamientos interesantes, a veces premonitorios, acerca de

[12] En los casos anteriores, el interés suscitado por estos pueblos se puede explicar por la imagen exótica que proyectan, a diferencia de la de Kaipependi, conocida por sus estrategias de acercamiento a la sociedad boliviana.

la cuestión étnica frente al Estado (CIPCA 1991; Cuadros 1991; Rojas 1994; Albó / Rojas / Ticona 1995). Si bien todavía pecan de andinocentrismo, la mayor parte de ellos tomó ya en consideración a los actores indígenas de tierras bajas, con algo de sorpresa ante el protagonismo por ellos desarrollado en la Marcha Indígena de 1990, por ejemplo.

Las reformas han sido analizadas no tanto en su conjunto, sino individualmente, desde el ámbito de su aplicación: tenencia de la tierra, educación, sistema de pensiones, empresas estatales, manejo de recursos naturales, etc. La compilación de Chávez Corrales (1998) ofrece un panorama general de los distintos temas, pero, en este caso, quizás sí sea prematuro hacer un balance de lo que dichas reformas significan para la historia del país[13]. En la medida en que éstas han iniciado la "visibilidad" de los indígenas (Reforma Educativa, Participación Popular, Ley INRA[14]), la producción de estudios sobre el avance de la implantación de dichas reformas está creciendo, entre ellos un texto de Albó (1999b) sobre las políticas públicas acerca de la educación bilingüe y la interculturalidad.

La producción intelectual en torno a la Ley de Participación Popular resulta ser la más importante, reflejando una variedad de

---

[13] El reciente texto de Van Cott (2000) sobre las reformas constitucionales en Bolivia y Colombia —al que no hemos tenido acceso— señala que ambas se caracterizan por una inversión en los derechos colectivos indígenas y los mecanismos de la democracia participativa. Analiza el impacto de las reformas desde los temas de representación y participación, y desde los efectos producidos en los pueblos indígenas. Los resultados logrados por ellas son mínimos hasta el momento, por varios motivos: el retroceso político, la existencia de un modelo neoliberal en materia de políticas económicas y una capacidad reducida de las organizaciones indígenas.

[14] El tema de las tierras comunitarias de origen ha creado mucha expectativa, tanto en los beneficiarios de las demandas, o sea, los indígenas, como en los promotores de las mismas, a saber, las organizaciones no gubernamentales y los asesores de los indígenas. Asimismo, los sectores afectados especulan sobre los escenarios de impacto. En la medida en que la metamórfosis de una demanda de TCO en una TCO titulada y adecuadamente manejada toma tiempo, y que los pasos a dar para llegar a ello son largos, los estudios se abocan, por un lado, a evaluar los avances realizados en la materia y, por otro lado, a criticar la lentitud del proceso y las variaciones de las predisposiciones gubernamentales en el impulso al proceso. Un libro significativo en la materia es el de Aldert de Vries y el Centro de Planificación Territorial Indígena de la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), que sintetiza e ilustra con mapas la situación hasta 1998. Recientemente, Martínez complementó dicho trabajo con un *Atlas de las Tierras Comunitarias de Origen* (2000).

posiciones y enfoques. Por ejemplo, encontramos la literatura destinada a alabar el proceso y la literatura oficial explicativa y promotora del proceso. Entre la primera se destaca el libro de Molina Monasterios (1997), por cierto muy ameno, y varios textos de la SNPP, además del libro de Medina (1999). En el segundo caso, al margen de los manuales, cartillas y demás instrumentos, rescatamos la compilación publicada por el VPPFM (1998) con análisis temáticos de algunos aspectos de los procesos en marcha. El texto de PADER-COSUDE sobre el municipio productivo (1999) es una interesante introducción al tema.

El tema central de la investigación —la relación entre el Estado boliviano y los pueblos indígenas de tierras bajas a través de la aplicación de la Ley de Participación Popular y los efectos que ésta genera en la vida de los interesados— ya ha sido abordado por muchos cientistas sociales, cuyas interpretaciones y análisis ofrecen dos lecturas de la ley.

Según la primera, la implementación de la Participación Popular en municipios con población indígena es algo revolucionario, novedoso, constructor y positivo, pues abre espacios de participación nunca soñados para los pueblos indígenas, otorga recursos a los gobiernos municipales para su desarrollo, etc. Esta visión fue difundida en forma casi apologética en los primeros años de la Participación Popular desde la Secretaría Nacional de Participación Popular, la que se dedicó a convencer a la opinión pública de las bondades de la ley y a explicar el proceso en sí. La corriente constructiva o propositiva recoge los aportes concretos de algunos estudios de circulación aún restringida: la tesis de Mullucundo (1998) sobre varios municipios y distritos indígenas, o el texto inédito de Orellana (1998) acerca de la figura alternativa del municipio indígena. El libro de Balslev (1997) sigue siendo un clásico, pese a no contar con la distancia suficiente en el análisis de la situación de tres distritos municipales indígenas del Chaco[15]. Albó (1999a) presenta una evaluación sobre el desempeño

[15] Trabajos como el de Orellana, Mullucundo y otros entraban en la línea de los aportes para la reformulación de la Ley Orgánica de Municipalidades. Pero la LOM aprobada en octubre de 1999 no incorporó nada de estas propuestas (el tema del municipio indígena, o del mismo distrito municipal indígena), por lo que se constata de nuevo un desfase entre la producción intelectual, la demanda de la sociedad civil y las decisiones políticas.

de los concejales indígenas en varios municipios del país, tratando de evaluar lo bien y lo mal que han vivido su gestión municipal. Ambos autores presentan, sin embargo, una visión más crítica que la que procede del propio Estado.

La segunda lectura considera que el proceso ha sido francamente nefasto, pues esta reforma está vinculada a una ley "maldita" que no respeta los usos y costumbres de los pueblos indígenas, que impone reglas ajenas a su realidad, que divide a los pueblos indígenas a través del sistema electoral, que modifica los niveles de relacionamiento de las organizaciones al tener nuevos interlocutores en los gobiernos municipales. Asimismo, debilita a las organizaciones locales al involucrar a sus dirigentes en asuntos municipales, distrayéndolos de sus funciones reales y anulando su capacidad crítica, al cooptarlos de cierta manera. Crea falsas expectativas en la población indígena, la que espera cambios visibles, pero no observa nada (por ejemplo, en el caso de los distritos municipales indígenas). Entre los autores representativos de esta corriente se encuentran García Linera (1994), Patzi (s/f; 1999) y Almaraz (1996). Patzi entiende a la Participación Popular como heredera de la Revolución Nacional, al generar un fenómeno de "etnofagia estatal" mediante la puesta en marcha de mecanismos de integración. Según el autor, la ley se caracteriza por ser exportadora de valores liberales, permitir el resurgimiento de nuevas castas dominantes, posibilitar la desmembración comunal y negar el carácter de autodeterminación de la población, pues, pese a la existencia de un reconocimiento del Estado hacia las autoridades tradicionales indígenas, éste no se traduce en participación real. Finalmente, detecta un vaciamiento ideológico que anula todo sentido crítico en la población.

Las miradas externas también son enriquecedoras. Bolivia es actualmente conocida en el exterior por varias tristes características: pobreza, narcotráfico y corrupción, pero también por haber "inventado" y/o aplicado algunos instrumentos públicos, como los fondos sociales de emergencia, los créditos solidarios, la capitalización, la salud pública solidaria y la participación popular. Por tanto, esta última ha sido también objeto de análisis externos al proceso, como los de Booth, Clisby y Widmark (1997) y el de Oxhorn (2000). Este autor analiza a la Ley de Participación Popular como el inicio de un proceso de democratización y fortalecimiento de la sociedad civil mediante la

reforma del Estado, por ejemplo, al ofrecer espacios que permiten la incorporación democrática de los pueblos indígenas a la política y la sociedad boliviana. A su vez, constata que el potencial de la Ley de Participación Popular se ve rebasado por debilidades institucionales del Estado y de los partidos políticos, que llegan a poner en peligro la continuidad del proceso.

Por consiguiente, la Ley de Participación Popular ha concentrado la atención de los analistas, pero como siempre, los ausentes en este tema son los actores, los sujetos.

Del contenido del texto

Luego de un trabajo de reestructuración de los (extensos) resultados de la investigación, se ha terminado por organizar el libro en tres partes y cinco capítulos.

La primera parte contextualiza la problemática. Se plantea, trabajando siempre a partir de un contrapunteo entre el Estado y los indígenas de tierras bajas, la políticas étnicas surgidas del Estado a lo largo de la historia republicana y nacional, así como las instancias nacionales que se han hecho cargo del tema indígena en el Estado. Correspondientemente, siempre a partir de la idea del contrapunteo, se desarrollan las organizaciones indígenas y sus demandas, puntualizándose además las percepciones que tienen los indígenas respecto a la Participación Popular. Se vio necesario complementar esta parte de contextualización con una descripción profunda de los municipios y las poblaciones específicas que se seleccionaron para el trabajo de investigación. Se acentúa en la vocación y potencial económico de los mismos, así como en la complejidad de los actores sociales que los constituyen, entrando en detalle en la historia y características de los actores sociales indígenas.

La segunda parte describe el proceso de implementación de la Participación Popular en los municipios de estudios. Trabaja en particular el impacto que tuvo la aplicación de la ley en los pueblos indígenas guarayo, guaraní, weenhayek y tapiete. Explora la constitución de mecanismos y estrategias de reorganización de la vida

política y económica —con el consecuente impacto social— surgidas de la ley, entrando en detalle en la organización económica de los municipios y el rol de los pueblos indígenas en ella. Si lo central de la ley es la descentralización política y la entrega de un importante nivel decisorio a lo local, lo problemático es la manera en que este nivel decisorio impacta a los indígenas en lo que hace al acceso de recursos y, a partir de él, a la puntual transformación de la vida cotidiana. Esta parte, asimismo, encara individualmente las instituciones que la ley habría creado para materializar la descentralización político-administrativa, así como el acceso a los recursos que puedan realizar la transformación de la situación de marginación y pobreza de los pueblos indígenas —la OTB, el comité de vigilancia, los distritos municipales indígenas, la planificación participativa y la gestión municipal indígena.

La tercera parte analiza el proceso de implementación de la ley en los municipios con población indígena. Considerando la especificidad cultural y la historia puntual de los pueblos indígenas, la investigación se centra en la actual experiencia de acceso (o no) a los beneficios que ofrece la letra de la ley, tanto en lo que hace al poder local como a una participación plena en lo económico. Es decir, se explora la forma en que, desde su especificidad cultural, estos pueblos habrían accedido y ejercido económica y políticamente lo que la ley establece para ellos.

PRIMERA PARTE

Tras la huella: el contexto general

CAPÍTULO UNO

El contrapunteo entre el Estado y los indígenas de tierras bajas

1. Sobre políticas étnicas

Vale la pena revisar las instancias estatales de las que han dependido los indígenas en la historia boliviana del último siglo. Por mucho tiempo, desde 1886, la Oficina de Colonización se hizo cargo del tema precisamente a través del rubro de colonización, el que, sin hacer referencia específica a los indígenas, tomaba decisiones sobre su territorio. Por otro lado, debía informar al poder legislativo acerca de las actividades de las misiones. La Oficina —luego Ministerio— de Colonización, dependió sucesivamente de varios ministerios: de Relaciones Exteriores al momento de su creación, de Instrucción Pública posteriormente, alternando con el de Guerra. Adquirió un estatuto diferente al momento de la creación del Ministerio de Agricultura, en 1904, pero retornó al Ministerio de Guerra en la década de 1910, lo que refleja, en cierta medida, que para el Estado boliviano abordar nuevas regiones y contactar nuevos habitantes era un asunto militar. Perdemos la huella del Ministerio de Colonización en la década de los años treinta.

Poco antes de la secularización de las misiones, la Guerra del Chaco sacudió al país llevando a un escenario inhóspito y desconocido a miles de bolivianos, afectando también a las poblaciones indígenas de tierras bajas (Aguilar 1999). Por un lado, para los indígenas del Chaco, las consecuencias de la guerra fueron diversas: ocupación de su territorio por parte de soldados bolivianos y paraguayos; acusaciones de traición a la patria para quienes la diferencia entre Bolivia y Paraguay era muy tenue, siendo todos parte de la "nación" guaraní. Por otro lado, la guerra dio un impulso decisivo

al inicio del sindicalismo agrario, en el valle alto cochabambino[1] y en el resto del país. Sin embargo, el movimiento de lucha por los derechos sociales de los "indios" no tuvo eco conocido en las tierras bajas. En 1935 se creó una Secretaría de Asuntos Campesinos dentro del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, destinada a atender los problemas generados en las relaciones laborales del mundo rural, pero tampoco se conocen medidas específicas que hayan sido aplicadas en las tierras bajas[2].

A partir de la década de los años cuarenta, el tema indígena fue abordado con un enfoque más "culturalista", pues era un momento importante para el indigenismo latinoamericano. El gobierno de Gualberto Villarroel asumió una posición de apertura a las demandas del sector indígena campesino. En mayo de 1945 se llevó a cabo en La Paz el Primer Congreso Nacional Indigenal, reuniendo autoridades tradicionales quechuas y aymaras[3], en el cual se reafirmó la voluntad de desarrollar la educación indígena y se firmó el decreto de abolición del pongueaje, que no se aplicó (Dandler/Torrico 1984). El Ministerio de Educación se amplió a las carteras de Cultura, Bellas Artes y Asuntos Indígenas, y en 1949 se creó el Instituto Indigenista Boliviano (IIB) como "antena" boliviana del Instituto Indigenista Interamericano con sede en México. A partir de 1952 fue parte del Ministerio de Asuntos Campesinos, creado un mes después de la Revolución de abril,

> con la función expresa de realizar estudios de investigación de carácter pedagógico, sociológico, económico, cultural, jurídico y cultural sobre la población indígena incluida en grupos selvícolas, con el propósito de cooperar la acción del gobierno, empeñado en procurar una solución al problema indígena como medio de alcanzar la integración nacional (D.S. 2979/14.II.1952).

---

[1] La bibliografía sobre el sindicalismo agrario es abundante. Ver Gordillo 1998.

[2] El interés estatal por incorporar a las poblaciones indígenas "salvajes" a la sociedad, al margen de las misiones religiosas, se tradujo en la creación de núcleos educativos, por ejemplo, entre los sirionó y los moré, en el Beni, en la década de los años treinta, a partir de la experiencia desarrollada en Warisata.

[3] También se menciona la participación de delegados del Oriente, pues un tal Desiderio Cholima fue nombrado secretario del Congreso (Dandler/Torrico 1984: 127). Mas no se tiene otro dato al respecto.

Casi simultáneamente se iniciaba el proceso llamado "marcha hacia el Oriente". A mediados del siglo XX, después de la Guerra del Chaco y con la mirada insistente de los países amigos del norte, Bolivia avanzaba rumbo a la modernización. Para ello, contó a partir de 1942 con una herramienta importante: el Plan Bohan[4]. En él se plasmaban los intereses del Estado boliviano hacia el Oriente del país, donde la producción agropecuaria y el petróleo llamaron por fin la atención del poder central. A nivel local e incluso departamental se observaron algunos cambios, como el mejoramiento de la infraestructura urbana en Santa Cruz, el inicio de la agroindustria, el desarrollo caminero, acompañado todo ello por la llegada de migrantes del interior[5].

Puesto que se requería un mejoramiento de la producción agrícola y ganadera para responder tanto a demandas nacionales como locales, era vital reformar las estructuras productivas existentes cuando éstas ya estaban envejeciendo, como el caso de las misiones religiosas. El Reglamento de Misiones de 1937, elaborado por el poder legislativo y aplicado (en principio) por las misiones franciscanas y el Ministerio de Colonización, mencionaba en su artículo 14 la próxima implementación de un "sistema de cooperativismo de producción y consumo". La *Memoria de Agricultura* de 1945 constataba que el régimen de colonias vigente en Bolivia era obsoleto en el orden administrativo y que no reportaba ningún tipo de beneficio para el país en el ámbito económico. Por tanto, sugirió que la modernización de la organización colonial debía pasar por la vía del cooperativismo, pudiendo iniciarse el proceso con las colonias del Chapare y las ex misiones de Guarayos (Zuazo Cuenca 1945).

En la práctica, se adoptaron medidas concretas en Guarayos y en el Chaco. Sin embargo, en 1950 se constataba el fracaso de la empresa establecida en Guarayos, debido a problemas financieros y

---

[4] Como producto de la asesoría de una misión técnica del gobierno de los EEUU al gobierno boliviano para realizar un diagnóstico y elaborar una propuesta de desarrollo, el Plan Bohan se articulaba en torno a la diversificación económica del país para la producción de artículos de consumo básicos, identificando para ello el área de Santa Cruz como la región con mejor potencial para iniciar el proceso.

[5] Interior concebido desde Santa Cruz; el "otro" siempre viene del "interior" que resulta ser, en realidad, el "exterior".

dudas acerca de la "capacidad nativa". En el Chaco, el decreto de 24.VI.1948 proponía dar una nueva vida a las ex misiones franciscanas recién secularizadas mediante la creación de un sistema de mutua cooperación destinado a evitar la dispersión de los pobladores nativos y las extorsiones a las que los mestizos los sometían[6].

Después de la Revolución Nacional de 1952, el Instituto Indigenista Boliviano encontró su lugar en el Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA), donde permanecería hasta 1993. Durante más de cuarenta años su perfil fue bastante bajo, desarrollando discretas acciones de apoyo a las actividades de los misioneros evangelistas, sobre todo del Instituto Lingüístico de Verano (ILV), y despuntando, a fines de la década de los años ochenta y principios de la de los noventa con una franca toma de conciencia de la problemática indígena contemporánea. La Marcha Indígena de 1990 lo fortaleció, pues el D.S. 22500 lo convirtió en una instancia descentralizada con autonomía de gestión y con importantes funciones, tales como la de defender el patrimonio indígena (territorios), formular políticas nacionales y normas legales, formular e implementar programas de desarrollo económico, etc. Pero en los hechos funcionó como una entidad marginal, con poca capacidad institucional para el cumplimiento de su mandato. Sus medidas (creación de territorios indígenas) fueron de excepción, pero lamentablemente no fueron asumidas por el resto del gobierno de la época.

En 1993, se creó la Subsecretaría de Asuntos Étnicos (SAE), dependiente de la Secretaría Nacional de Asuntos Étnicos, de Género y Generacionales (SNAEGG), en el marco del Ministerio de Desarrollo Humano[7]. Según Luz María Calvo, ex subsecretaria de Asuntos

[6] La modalidad consistía en la entrega de cincuenta hectáreas por familia, para uso agrícola y/o ganadero, además de lotes urbanos. El funcionamiento de estas cooperativas estaría reglamentado por la Dirección de Economía Rural del Ministerio de Colonización, considerándose la propuesta de apertura de un Registro Nacional de Tierras Fiscales para Cooperativas. En el Chaco, entre 1948 y 1949, se establecieron cooperativas en Sanandita, Cosacha, Ipati, San Francisco de Parapetí, Caipepe, Camiri, Boycobo, Santa Rosa de Cuevo, Tiguipa, Macharetí, Ivo, Mandiyuti, Itatique, Tarairí, Boyuibe, San Antonio del Parapetí, etc.

[7] Como instancia nueva, con personal fundamentalmente técnico y apolítico, sin experiencia en gestión pública, pero con un pasado "activista" en el tema indígena, el

Étnicos, uno de los aspectos más importantes de la política entonces puesta en marcha fue la conciencia de la necesidad de rescatar el concepto de participación indígena.

Política étnica de la Subsecretaría de Asuntos Étnicos

"Frente al problema de la negación de los pueblos indígenas del país, de su marginación política, de la destrucción de sus organizaciones y sus sistemas y capacidades culturales, así como del despojo de sus recursos y creciente empobrecimiento económico, la política étnica propuesta estableció como medidas básicas para superar la marginación política, económica y cultural de los pueblos indígenas del país y favorecer el mejoramiento de sus condiciones de vida:

1° Su reconocimiento por parte del Estado y el reconocimiento de sus derechos colectivos.

2° La promoción de la participación de los representantes de sus organizaciones (de distinto nivel) en las decisiones relativas a su desarrollo (tanto en lo local, como en lo departamental, nacional y sectorial).

3° El respeto y fortalecimiento de sus organizaciones (sistemas de autoridad, jurisdicciones, etc.) y sistemas culturales en general, en tanto base del propio desarrollo (lo que incluye desde conocimientos y sistemas de producción, de manejo de la salud, etc., hasta expresiones artísticas) y el fortalecimiento de sus capacidades para la gestión del propio desarrollo, en especial en el nivel básico de organizaciones intercomunales y de unidades de gestión territorial indígenas.

4° El apoyo activo desde el Estado al mejoramiento de sus condiciones de vida mediante:
- La consolidación de sus derechos a los espacios tradicionalmente ocupados.
- El mejoramiento de los servicios básicos (ampliación de coberturas, mejoramiento de calidad y adecuación a los criterios de pertinencia cultural e interculturalidad) y el apoyo especial para la formación de sus recursos humanos.
- La ampliación de su participación en los beneficios de la redistribución de los recursos públicos.
- El apoyo para el desarrollo de alternativas productivas y de comercialización que permitan encontrar soluciones a la crisis de los sistemas tradicionales de producción y al creciente empobrecimiento indígena".

Luz María Calvo, ex subsecretaria de Asuntos Étnicos

---

trabajo se desempeñó con tropiezos y entusiasmo, sin duda con fe y en un contexto histórico excepcional de lanzamiento de reformas estructurales.

Con el cambio de gobierno y la reestructuración del poder ejecutivo, esta instancia se convirtió en 1997 en el Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (VAIPO), dentro del Ministerio de Desarrollo Sostenible[8]. La política del VAIPO puede resumirse en un slogan, ampliamente difundido —"Desarrollo con identidad"— y plasmado en un documento oficial:

> La definición estratégica del Gobierno y de su accionar está centrada en la idea fuerza de Desarrollo con Identidad, concebido como la transformación integral, auto y cogestionaria de las condiciones de existencia social, económica, política y cultural con que los pueblos indígenas y originarios se relacionan entre sí, con la naturaleza y con la sociedad nacional, de acuerdo con sus usos y costumbres, en condiciones de dignidad, equidad, oportunidad e institucionalidad para su desarrollo integral sostenible" (VAIPO 1999: 15).

Para operativizar esta propuesta, se han diseñado políticas sectoriales con instrumentos específicos:

- Desarrollo de infraestructura y oportunidades económicas con énfasis vial, energético y de comunicaciones.
- Desarrollo de servicios sociales con equidad cogestionaria.
- Desarrollo político con afirmación jurídico-institucional.
- Desarrollo cultural con dignidad e integración.

Lamentablemente, tras esas buenas intenciones y discursos sofisticados no hay muchos hechos, salvo en materia de consolidación territorial, la que se ha manifestado en el tratamiento dado a varias demandas de TCO. El resto —lo social, lo económico, lo cultural— es poco visible. En cuanto a su relacionamiento con el sector indígena, una de las estrategias del VAIPO es la incorporación de indígenas

[8] Es prematuro establecer un balance de la trayectoria del VAIPO en el campo indígena, pero dado que el contexto ha cambiado (la voluntad política ya no es la misma; los dirigentes indígenas han cambiado, convirtiéndose algunos en funcionarios de la institución y perdiendo, así, en cierta medida, la mirada crítica sobre el proceso; el personal ya no tiene la misma "fe"; y el manejo de fondos ya no es tan claro como antes), se observa de nuevo un perfil, si no bajo, por lo menos ambiguo de la institución. Hay que reconocer que a la SAE le tocó la época del lanzamiento de las reformas (Reforma Educativa, Participación Popular, Descentralización, Capitalización, Ley INRA, etc.), mientras que al VAIPO le corresponde la prosecución de la implementación, sin el entusiasmo de la primera hora.

dentro del aparato estatal ("formación e involucramiento [sic] de procuradores, técnicos y profesionales indígenas en todos los proyectos realizados por el VAIPO o promovidos por éste"), pero más como una forma de cooptación de dirigentes que como un verdadero espacio de participación y de toma de decisiones. La participación indígena se ve desvirtuada y relegada a un aditamento, por así decirlo, decorativo. La única innovación en el tema de la "participación institucionalizada de la sociedad indígena" es precisamente la institucionalización del Consejo Consultivo Nacional de Políticas y Desarrollo Indígena y Originario (creado en la gestión pasada) mediante decreto supremo. A nivel departamental y municipal, estas instancias no funcionan aún.

El hecho de contar con instancias estatales normativas y ejecutoras de políticas étnicas constituye un serio avance con relación al pasado. Sin embargo, contrariamente a lo que se podía esperar, las políticas no se han instrumentalizado a través de leyes específicas "para indígenas". Al contrario, la demanda indígena ha sido atendida (parcialmente) en varias oportunidades por temas específicos; por ejemplo, el de educación, el de tierras y el de participación.

Cuadro 1.1
Legislación reciente sobre la temática indígena en Bolivia

Fecha	Ley o D. S.	Tema
28.II.1962	Ley 201	Ratifica el Convenio 107 de la OIT
3.III.1966	D.S. 7572	Sobre el rol del Instituto Indigenista Boliviano
30.VII.1966	D.S. 7765	Ley General de Colonización
13.VIII.1974	D.S. 11686	Ley Forestal
14.VIII.1975	D.S. 12301	Ley de Vida Silvestre, Parques Nacionales, Caza y Pesca
17.II.1989	R.S. 205862	Establecimiento de la necesidad del reconocimiento territorial a los indígenas
24.IX.1990	D.S. 22612	Conformación de una comisión para la redacción de la Ley de Pueblos Indígenas del Oriente y Amazonía
25.IX.1990	D.S. 22609	Reconocimiento del Territorio Indígena Sirionó
25.IX.1990	D.S. 22610	Reconocimiento del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure

(Continúa)

Cuadro 1.1 *(Continuación)*
Legislación reciente sobre la temática indígena en Bolivia

Fecha	Ley o D. S.	Tema
25.IX.1990	D.S. 22611	Reconocimiento del Territorio Indígena Chimán y del Territorio Indígena Multiétnico
11.VII.1991	Ley 1257	Ratifica el Convenio 169 de la OIT
27.IV.1992	Ley 1333	Ley de Medio Ambiente
9.IV.1992	D.S. 23108	Reconocimiento del Territorio Indígena Yuki
9.IV.1992	D.S. 23110	Reconocimiento del Territorio Indígena Araona
9.IV.1992	D.S. 23111	Reconocimiento del Territorio Indígena y Reserva de la Biósfera Pilón Lajas
19.V.1992	D.S. 23500	Reconocimiento del Territorio Indígena Weenhayek
24.VII.1992	Ley 1468	Creación del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y El Caribe (FDPI)
17.IX.1993	Ley 1493	Ley de Ministerios, que crea la Subsecretaría de Asuntos Étnicos (SAE)
12.X.1993	D.S. 23660	Reglamenta la ley anterior y define la misión de la SAE
20.IV.1994	Ley 1551	Ley de Participación Popular
7.VII.1994	Ley 1565	Ley de Reforma Educativa
12.VIII.1994	Ley 1615	Reforma de la Constitución Política del Estado. Ver artículos 1 y 171
9.IX.1994	D.S. 23858	Reglamento de Organizaciones Territoriales de Base
8.VIII.1995	D.S. 24084	Creación del Comité Nacional del Decenio Internacional de las Poblaciones Originarias
30.IV.1996	Ley 1689	Ley de Hidrocarburos
12.VII.1997	Ley 1700	Ley Forestal
18.X.1996	Ley 1715	Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA)
20.XII.1996	D.S. 24447	Reglamentación complementaria de Participación Popular y Descentralización Administrativa
21.XII.1996	D.S.24453	Reglamentación de la Ley Forestal
17.III.1997	Ley 1777	Código de Minería
21.VI.1997	D.S. 24676	Reglamento de la decisión 391, sobre el régimen de acceso común a los recursos genéticos
31.VII.1997	D.S. 24784	Reglamento de la Ley INRA
1.VIII 1997	D.S. 24781	Reglamento General de Áreas Protegidas
	Ley 1788	Reorganización Poder Ejecutivo: creación del VAIPO
21.X.1998	DS 25203	Creación del Consejo Consultivo Nacional de Políticas y Desarrollo Indígena y Originario
28.X.1999	Ley 2028	Ley Orgánica de Municipalidades

Fuente: Elaboración propia.

Ahora, a la hora del reconocimiento del carácter pluriétnico y multicultural del país, el conocimiento del aparato legal sobre la temática indígena ha sido facilitado para la ciudadanía mediante el acceso a varios compendios sobre el tema (Marinissen 1995; Trigo Paz 1997) y, en términos generales, mediante la visita a las páginas web del Estado.

2. Sobre las instancias nacionales atentas al tema indígena

2.1 La Secretaría Nacional de Desarrollo Provincial y Rural y el Programa de Desarrollo de Comunidades Rurales. La Planificación Participativa Municipal

Antes de la promulgación de la Ley de Participación Popular y de la existencia de la Secretaría Nacional de Participación Popular (SNPP), la Secretaría Nacional de Desarrollo Provincial y Rural (SNDPR), dependiente del Ministerio de Desarrollo Humano, se alimentó de las experiencias desarrolladas en el marco de distintas organizaciones no gubernamentales especializadas en desarrollo rural, específicamente en Mizque[9], para diseñar una metodología de planificación participativa para el desarrollo de las comunidades rurales inmersa en una estrategia de desarrollo provincial. Esta metodología constituye los cimientos de la Planificación Participativa Municipal.

Javier Medina recuerda cómo a fines de 1993 el Banco Mundial financió un programa de crédito con el nombre de Programa de Desarrollo de Comunidades Rurales (PDCR), cuyo objetivo era probar la metodología de la planificación[10] (1999: 37). Para ello, se inició a través de la SNDPR un proyecto piloto en 37 provincias del país[11] para poner en práctica la metodología mencionada. Una vez lanzado

[9] Sobre la experiencia de Mizque, ver Medina 1999: 31-34.

[10] "[El PDCR] debía posicionar, en la Bolivia de la Participación Popular, los conceptos de Plan de Desarrollo Municipal, PDM, y Plan Anual Operativo, PAO, como lo medular, concreto y visible del engarce y transmutación del desarrollo rural en desarrollo municipal y superar así visiones sectoriales" (Medina 1999: 31-4).

[11] En Santa Cruz, en la provincia Cordillera y sus siete municipios, entre los cuales se encuentra el de Gutiérrez.

el proceso de la Participación Popular, ésta se adaptó al proceso, de tal manera que si bien la planificación participativa nació antes de la Participación Popular, esta última la oficializaba. Ahora su objetivo principal era lograr la planificación del desarrollo municipal, recogiendo información de las comunidades que conforman el municipio y plasmándose en el Plan de Desarrollo Municipal (PDM). De esta manera, a fines de 1994, los PDM de 84 municipios fueron elaborados y presentados al presidente de la República. El éxito del proyecto hizo que el financiamiento del Banco Mundial se ampliara y que se consolidara el PDCR.

Posteriormente, entre 1995 y 1996, tanto la SNDPR como la SNPP ampliaron la cobertura del programa. En Santa Cruz, las provincias Sara, Ichilo, Cordillera y Guarayos, y en Tarija, las provincias Arce, Avilés, Méndez y O'Connor fueron las beneficiadas y se constituyeron en el escenario del desarrollo de un intenso trabajo en capacitación para la elaboración de los PDM mediante la planificación participativa, y en Cordillera, de los planes distritales de desarrollo indígena (PDDI) a pedido de las organizaciones indígenas.

Estos municipios ya no eran considerados como pilotos sino como priorizados. La diferencia radicaba en que los municipios pilotos fueron trabajados directamente por la SNDPR mientras que los priorizados fueron "adjudicados" a instituciones previamente seleccionadas a partir de criterios técnicos y posteriormente capacitadas por personal de la SNPP y de la SNDPR. Fruto de este proceso, se elaboraron materiales diversos, además de un manual de planificación participativa que recoge y sistematiza las experiencias adquiridas en terreno. Globalmente, fue una época muy fructífera en cuanto a producción de materiales.

La Planificación Participativa Municipal (PPM)

"La Planificación Participativa Municipal es el mecanismo que efectiviza la participación social en el desarrollo. Es la planificación de abajo hacia arriba que involucra a las organizaciones sociales en el diseño de su propio destino, contribuyendo a lograr una verdadera democratización del desarrollo nacional. Se constituye en el instrumento metodológico y operativo que permite la articulación entre el Estado, la sociedad civil y el proceso de desarrollo. Abre las puertas a los actores con base en el municipio, no sólo para ejercer un mayor y oportuno control de las acciones y uso de los recursos públicos, sino sobre todo, para tomar las decisiones sobre aspectos fundamentales tales como la orientación y prioridades del desarrollo municipal y por ende las acciones públicas que permitan su concreción.

Consecuentemente, es un proceso social, político e institucional de gestión, movilización, reflexión, concertación y proyección del desarrollo sostenible, pues permite coordinar actividades para la constante identificación de problemas, demandas, potencialidades, limitaciones, análisis de alternativas, adopción de estrategias, formulación de planes, programas, proyectos y presupuestos, para la posterior ejecución, evaluación de resultados y ajuste constante" (Unidad de Planificación Participativa, Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal, VPPFM)

La metodología de la planificación participativa es a la vez simple y compleja. Ella permite que, en cada municipio, las demandas de la gente se recojan en terreno y sean "traducidas" en un lenguaje comprensible para el Estado en un Plan de Desarrollo Municipal. Este PDM tiene una vida de cinco años. Es, como lo plantea Medina, un ejercicio del Estado y de la sociedad para pensar el mediano plazo (versus lo inmediato, lo improvisado).

El proceso de la planificación participativa se desarrolla en varias etapas, y se trabaja en asamblea sobre todo con "mapas parlantes" de las comunidades que permiten elaborar un autodiagnóstico de su situación. A partir de ello, se establece un listado de las necesidades sociales y productivas a ser atendidas en el marco de la gestión municipal. La metodología de la planificación participativa se ha convertido en un instrumento oficial del Sistema Nacional de Planificación, y tiene carácter obligatorio, como lo reconoce la Resolución Suprema 216961 (14.03.1997).

Pero la planificación participativa no está al amparo de ciertos peligros, como señala Medina: "...la metodología diseñada para que se diera el diálogo intercultural entre los órganos públicos y las comunidades se está convirtiendo en un instrumento tecnocrático para recoger información científica, con metodologías participativas no adecuadas para ello; pero sobre todo, que so pretexto de razones técnicas, las entidades ejecutoras, empujadas por el Estado central, se están reservando la última palabra del proceso para traducir, en los PDM y PAO, a proyectos desarrollistas, demandas que corresponden a otro paradigma de sentido" (Medina 1999: 54)[12].

---

[12] Para una historia de la planificación participativa, ver Tuchschneider 1996 y Pórcel/ Thévoz 1998.

En 1996, la SNPP absorbió a la SNDPR, que se constituyó en subsecretaría de la anterior, pero el PDCR siguió adelante. En Santa Cruz, desarrolló una relación estrecha con la prefectura. En 1997, otra actividad del PDCR fue la capacitación de alcaldes y concejales en materia de legislación para la gestión municipal, ley SAFCO, Sistema de Adjudicación de Bienes y Servicios, contabilidad, etc. Actualmente, el PDCR ha entrado a una segunda fase, denominándose Programa de Desarrollo de Comunidades Rurales II (PDCR II) y financiando proyectos de carácter productivo (los proyectos sociales quedan a cargo del Fondo Social de Emergencia) que ejecutan entidades independientes (lo que parece ser cierto sólo hasta cierto punto, pues su selección obedece a criterios más políticos que técnicos).

Sus objetivos específicos mencionan:

> a) Orientar inversiones rurales productivas que permitan incrementar las oportunidades de los campesinos en el mejoramiento de sus ingresos y en sus condiciones de vida. b) Aportar efectivamente a la equidad, realizando inversiones de menor escala en áreas rurales donde viven la mayoría de los pobres. c) Contribuir al desarrollo institucional de prefecturas, municipios y comunidades incrementando la capacidad de estas instituciones locales en el manejo de sus propias inversiones y su desarrollo.

Para ello, el proyecto cuenta con dos componentes: el de fortalecimiento institucional (de los actores del proceso, desde viceministerios hasta las OTB) y el de inversiones rurales. Cabe señalar que, en el marco del primero, se ha previsto financiar actividades de asistencia técnica a distritos indígenas para la formulación de sus PDDI, así como la elaboración de perfiles de proyectos municipales y de distritos indígenas.

Cuadro 1.2
Municipios con PDM

Población de municipios	Nº de municipios	Municipios que tienen PDM
Más de 50.000 habitantes	16	Sólo 3 municipios
De 15.000 a 50.000 habitantes	72	51
De 5.000 a 15.000 habitantes	127	47
Menos de 5.000 habitantes	96	35%
Total	**311**	

Fuente: Medina 1999: 42.

A estas alturas, no tener PDM es considerado como vergonzoso por los mismos gobiernos municipales. Pero ¿el hecho de que un municipio cuente con un PDM es garantía del éxito de la planificación participativa? Como señala Tuchschneider: "... un PDM, por más que sea el resultado de una movilización social intensa, queda como un montón de papel a menos que los gobiernos municipales lo operativicen a través de actividades y proyectos en su PAO y presupuesto" (1996: 113).

2.2 La Secretaría Nacional de Participación Popular y el proyecto Apoyo a Pueblos Indígenas.

Una vez promulgada la Ley de Participación Popular, la Secretaría Nacional de Participación Popular desarrolló una serie de acciones a favor de su difusión y su implantación en aspectos específicos entre los pueblos indígenas, como la creación de los primeros distritos municipales indígenas, el registro de las personalidades jurídicas y negociaciones con gobiernos municipales. Pero su acción cobró verdadera fuerza a partir del momento en que obtuvo el apoyo financiero de la cooperación danesa.

El interés de la cooperación danesa (DANIDA) en torno a distintas políticas desarrolladas por el gobierno boliviano se plasmó en una serie de apoyos a proyectos gubernamentales. Con este fin se firmó a fines de 1995 un convenio entre ambos gobiernos, en el cual se incluía la propuesta de desarrollar acciones para la implantación de

la Ley de Participación Popular en áreas indígenas del país. Para ello, se diseñó el proyecto Apoyo a Pueblos Indígenas, más conocido como API-DANIDA.

El objetivo del API era incorporar a la población indígena más alejada del país al proceso de la Participación Popular. Por tanto, sus actividades eran las siguientes:

- Difusión de la Ley de Participación Popular.
- Formación de organizaciones territoriales de base.
- Conformación de comités de vigilancia.
- Distritación.
- Carnetización.

Su cobertura era nacional, pues abarcaba todo el país (menos los departamentos de Potosí y Tarija), interviniendo en cincuenta y un municipios[13] (entre ellos, Urubichá).

Inicialmente, el proyecto era trisecretarial pues involucraba a la SNPP, a la SNDPR y a la SAE; pero con la incorporación de la SNDPR a la SNPP, se convirtió en bisecretarial, y posteriormente sólo dependió de la SNPP. A su cabeza fue nombrado Iván Arias, quien desarrolló una estrategia propia de trabajo, pasando por encima de las organizaciones indígenas de primer y segundo nivel, y relacionándose directamente con las organizaciones locales, apoyado por un equipo de trabajo móvil y altamente operativo, apuntando a resultados concretos y precisos, y constituyendo una red de alianzas institucionales estratégicas a nivel local para llevar a cabo sus objetivos.

Los resultados del proyecto fueron ampliamente publicitados por los medios de comunicación y se desarrollaron varios eventos y actividades de gran impacto mediático, como el Encuentro de Concejales Indígenas en agosto 1996. El proyecto concluyó con la gestión de gobierno.

---

[13] En la medida en que el proyecto apuntaba a trabajar con las poblaciones indígenas más alejadas, sus costos de operación fueron elevados pues los medios de transporte para acceder a estos lugares eran generalmente avionetas o embarcaciones.

2.3 La Subsecretaría de Asuntos Étnicos: el Servicio de Asistencia Jurídica a Pueblos Indígenas y el Sistema de Capacitación y Formación Indígena

La Subsecretaría de Asuntos Étnicos, creada en septiembre de 1993 como parte de la Secretaría Nacional de Asuntos Étnicos, de Género y Generacionales, nació con la responsabilidad de definir las políticas estatales referidas al sector indígena. Ante la novedad y la inmensidad del tema, la tarea se presentaba ardua ya que no se contaba con lineamientos claros, experiencia, recursos o personal suficiente. Por tanto, mucho tiempo y energía se consumieron en conseguir las herramientas de trabajo: recursos financieros y humanos.

Una vez logrados estos recursos, los objetivos de los programas y proyectos apuntaban al mismo objetivo —consensuado con los propios indígenas mediante sus organizaciones, como la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia: el fortalecimiento de los pueblos indígenas mediante el reconocimiento de sus organizaciones (jurídico), de sus espacios (territorial), de su cultura y de su idioma (educativo). De hecho, toda actividad que realizaba la SAE debía contar con el respaldo de la organización indígena. Este requisito consensual inicialmente democrático y participativo se transformó a la larga, sin embargo, en un cuello de botella, pues los ritmos de trabajo entre una instancia estatal y una organización indígena no son los mismos.

El papel de la SAE en la implantación de la Ley de Participación Popular fue el siguiente:

a) Difusión de la ley entre la población indígena, especialmente entre dirigentes, enfatizando los derechos y responsabilidades establecidas en ella para los pueblos, comunidades y organizaciones indígenas de base (con talleres de capacitación a dirigentes, radio, video).

b) Apoyo a los pueblos y organizaciones indígenas para la efectivización de los derechos reconocidos en la ley (asesoramiento legal para la tramitación de personalidades jurídicas y para el reconocimiento de distritos municipales indígenas, principalmente).

El reconocimiento a las organizaciones y autoridades indígenas, ahora interlocutoras oficiales del Estado boliviano en todos su estratos, se respaldaba, por un lado, en la Constitución Política del Estado (art. 171) y, por otro, en la Ley de Participación Popular, puesto que se reconocen como actores de la Participación Popular a los pueblos y comunidades indígenas, potenciales organizaciones territoriales de base. Esto se traduce en que las comunidades y pueblos pueden obtener su personalidad jurídica otorgada por las prefecturas. Sin embargo, este trámite aparentemente sencillo no lo es tanto en la práctica por la resistencia que ofrecen algunos sectores ante el hecho de que los indígenas son ciudadanos con los mismos derechos que los no indígenas, o simplemente ante la existencia de población indígena, a la que denominan "campesina". Por ello, uno de los proyectos de la SAE, el Servicio de Asistencia Jurídica a Pueblos Indígenas (SAJPI), se especializó en el trabajo de registro de OTB de comunidades indígenas como forma de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas.

Por otro lado, otra competencia del SAJPI era la elaboración y promoción de propuestas legales para el reconocimiento de estos derechos. El SAJPI se estableció en forma descentralizada, con oficinas en Riberalta, Trinidad, Santa Cruz, Camiri y Villa Montes, con el fin de atender o cubrir regiones específicas: Amazonía Norte, Beni, Oriente, Chaco. El trabajo de los abogados de la subsecretaría consistía, por ejemplo, en hacer un seguimiento de los trámites para la consecusión de las personalidades jurídicas de las comunidades indígenas, así como en persuadir a los funcionarios intermedios en municipios, subprefecturas y prefecturas de la pertinencia de reconocer el carácter indígena de estas comunidades y de no registrarlas como "Comunidades Campesinas"[14]. Fruto de esta malinterpretación

[14] Hasta ahora, muchas comunidades indígenas del Oriente no cuentan aún con personalidad jurídica. Este es el caso de varias comunidades chiquitanas en la sección de Puerto Suárez, a las cuales sólo se las reconoce como campesinas. También se da el caso de comunidades indígenas que no desean ser reconocidas como tales. En efecto, contar con una personalidad jurídica de pueblo indígena es requisito del INRA para admitir una demanda de TCO. Si alguna comunidad no está de acuerdo con la demanda de TCO, en la medida en que la TCO es una propiedad colectiva que no se puede vender, embargar, hipotecar, etc., entonces, se manifiesta como campesina, en la cual los ciudadanos salvan su derecho de propiedad individual.

fueron las estadísticas departamentales y nacionales acerca del registro de OTB, que muestran un subregistro de las comunidades indígenas cuando, en realidad, están registradas como campesinas.

c) Capacitación a técnicos indígenas en aspectos legales y técnicos de apoyo a la incorporación plena de sus comunidades y organizaciones al proceso de Participación Popular.

Con el fin de dar cumplimiento a la Ley de Participación Popular y de formar recursos humanos indígenas para la gestión de su propio desarrollo, en un programa conjunto diseñado por la SAE y la CIDOB y ejecutado mediante el Programa Indígena del PNUD, se creó el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Indígena. Su meta era formar Responsables de Planificación y Gestión Indígena (RPGI) que contaran con la capacidad técnica necesaria para asesorar a los dirigentes de sus pueblos en materia de desarrollo, sobre todo a los concejales y alcaldes indígenas que asumieran el poder local en varios municipios a partir de las elecciones municipales de diciembre 1995. Con el apoyo de los RPGI se lograría una efectiva participación indígena y la incorporación de las demandas indígenas en los PDM, PAO y PDDI. El proyecto arrancó en abril 1996 y concluyó a mediados de 1997, habiendo abarcado el conjunto de las tierras bajas con las regiones del Chaco, Oriente y Amazonía. Sus actividades giraban esencialmente, como lo indica su nombre, en torno a la formación y capacitación de indígenas, las que se desarrollaban en cursos-talleres en Camiri. Como resultado del proceso, 181 RPGI fueron formados.

d) Oferta de asesoramiento técnico y capacitación a distritos municipales indígenas pilotos en los aspectos legales y técnicos necesarios para el adecuado cumplimiento de sus funciones.

e) Apoyo inicial al proyecto de apoyo a la carnetización en áreas indígenas, como medida básica para hacer posible que se efectivice el derecho básico de la población indígena al voto, del cual se hallaba (y aún se halla) excluida la mayor parte de la población indígena por carecer de documentos de identidad.

Para cumplir con este propósito, la estrategia de la SAE, recuerda su ex subsecretaria, Luz María Calvo, fue, tras la identificación de

los obstáculos que impedían el ejercicio real de los derechos de las comunidades y pueblos indígenas otorgados por la Ley de Participación Popular, la búsqueda de la superación de los mismos. Para ello

> se decidió actuar simultáneamente en los siguientes aspectos: difusión de la ley entre miembros de base de organizaciones indígenas y dirigentes (mediante talleres en lenguas nativas, cartillas y programas radiales) y apoyo para la aceleración del proceso de carnetización; identificación y caracterización de los niveles organizativos de cada pueblo indígena con características y potencialidades de Unidad de Gestión Territorial Indígena, como base para la tramitación de su reconocimiento en el marco municipal (en tanto DMI, mancomunidad de distritos o municipio) y para la tramitación de ajustes de límites (ante la comisión de límites) en los casos necesarios; apoyo al fortalecimiento de las capacidades y destrezas necesarias para el ejercicio de derechos, participación y gestión del propio desarrollo en las organizaciones intercomunales o UGTIs: capacitación de técnicos indígenas y asesoramiento técnico y capacitación para el manejo de DMI[15].

A partir de 1997 y pese al cambio de gobierno que significó una serie de variaciones en cuanto a políticas y proyectos de sociedad para el país, la Ley está en marcha. Y es un proceso irreversible, aceptado por la población en general, incluso por los comités cívicos que tanto se le opusieron en un principio, y que —a diferencia de otras reformas y políticas— ha resistido el cambio de gobierno. Sin embargo, suele recordar Carlos Hugo Molina[16], en la medida en que precisamente este gobierno no está convencido del proceso, no le presta la misma atención que el de la gestión anterior.

---

[15] Así se expresa ella, varios años después de todo el proceso, haciendo énfasis en la coyuntura adversa en la que tuvo que trabajar la institución: dependencia excesiva de las posibilidades financieras de la cooperación internacional, interrupción de los procesos por la Marcha Indígena, problemas internos, etc.

[16] "Luego de dos años y medio desde el cambio de gobierno, noto que hay un radical desprecio por la Participación Popular. Pese a ello, el proceso continúa, lo que demuestra un grado de valor al haber sido asumido por la gente. Pero aquí hay que hacer un quiebre pues por la vía del cansancio es posible que esto vaya declinando, y aquí me toca hacer una propuesta como miembro de la sociedad civil: si desde este ámbito no recuperamos los consejos departamentales, los consejos provinciales y los comités de vigilancia, los responsables de que no sólo el proceso de Participación Popular sino también el de Descentralización Administrativa no se refuercen, profundicen y consoliden [seremos] todos nosotros" (*El Deber*, 12.II.2000).

Al margen de ello, ya existen datos, estadísticas, informes, insumos sobre el desarrollo de los municipios en este nuevo contexto que se ha vuelto cotidiano. Ya hay balances, reflejados en la intensa producción bibliográfica de la SNPP y ahora del VPPFM. Pero existen pocas críticas. Ahora, por tanto, se trata de fortalecer y dar sostenibilidad al proceso. Las instancias han cambiado de nombre, pero se mantienen:

Cuadro 1.3
Cambios en los nombres de las instancias del ejecutivo, 1993-2002

Instancia en la gestión 1993-97	Instancia en la gestión 1997-2002
Secretaría Nacional de Participación Popular	Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal; luego Viceministerio de Participación Popular y Planificación Estratégica
Secretaría Nacional de Desarrollo Provincial y Rural	Viceministerio de Desarrollo Rural
Subsecretaría de Asuntos Étnicos	Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios

Fuente: Elaboración propia.

Ahora los gobiernos municipales ya tienen algo de práctica en materia de gestión municipal. Las actividades se han modificado (ya no más distritación ni registro de OTB) y las energías se encaminan hacia otros rumbos. Pero las ONG siguen acompañando a los gobiernos municipales y se presentan continuamente solicitudes de capacitación. Ahora se aproximan nuevas elecciones municipales, y nadie cuestiona globalmente la estructura puesta en pie. Sin embargo, algunos aspectos específicos de la ley han demostrado su debilidad, y los especialistas así como los interesados piden modificaciones.

3. Sobre las organizaciones indígenas

El proceso organizador de la sociedad civil es contagioso: ni siquiera los pueblos indígenas se libraron del mismo. Actualmente, para abordar la temática indígena desde un enfoque ajeno a la

antropología (e incluso desde ésta), es preciso asimilar un listado complejo de siglas que corresponden a un universo de organizaciones indígenas, creadas en las dos últimas décadas del siglo XX, y agrupadas bajo el paraguas de la CIDOB.

La necesidad de organizarse responde a una demanda interna, la de contar con representantes, defensores, portavoces, etc., y a la demanda externa de la sociedad civil y/o del Estado que requiere interlocutores. Esta segunda ha sido más evidente en los últimos años en la medida en que la presencia de instituciones gubernamentales y no gubernamentales en áreas indígenas se ha incrementado en relación con el pasado. Esta necesidad ha obligado, en cierta manera, a acelerar el proceso organizativo de varios pueblos, volviéndolo a veces artificial.

En ciertos casos, las estructuras de las organizaciones indígenas tienen un corte muy "sindical", con un listado de carteras, un directorio, plenarias, en fin, una parafernalia poco originaria pero funcional. En otros casos, las estructuras son copiadas de un pueblo a otro, como en el caso de las capitanías guaraní, que han inspirado a los weenhayek, por ejemplo. En otros casos, el conglomerar a pueblos vecinos en una central regional parece lógico (CIRABO), pero éstos no son necesariamente afines. O bien —lo que es más grave— conglomerar comunidades de un mismo pueblo en una organización supracomunal que jamás existió en el pasado y en un pueblo donde las lealtades de clanes prevalecen sobre las de pueblo. El resultado de este acelerado proceso de organización de la sociedad indígena es un nuevo mapa del país, el de las organizaciones indígenas y originarias, que se puede leer en dos dimensiones: por un lado, en una visión panorámica, con todas las organizaciones comunales, y, por otro, con una mirada estratigráfica para captar los diferentes niveles de representación: organizaciones comunitarias, supracomunitarias, subcentrales, centrales, etc.

En el caso de los pueblos que ocupan los municipios de estudio, su ubicación en este mapa es la siguiente:

Cuadro 1.4
Ubicación de organizaciones indígenas en los municipios de estudio

Pueblo	Sección	Organización comunitaria	Organización supracomunitaria	Subcentral o equivalente	Central
Guarayo	Urubichá	Centrales comunales (4)	No hay	COPNAG	CPESC
Guaraní	Gutiérrez	Comunidades	Capitanía de Kaipependi Karobaicho Capitania de Kaaguasu		APG
Guaraní	Villa Montes	Comunidades	Capitania de Villa Montes		APG
Weenhayek	Villa Montes	Comunidades	Capitania Grande		
Tapiete	Villa Montes	Capitanía	No hay		APG

Fuente: Elaboración propia.

En todo caso, ante la situación de discriminación, exclusión, marginación y pobreza, la pérdida de bienes materiales, territoriales y simbólicos, los pueblos indígenas de tierras bajas han empezado a manifestar su disconformidad a través de la organización de movimientos que reivindican respeto, participación y derechos, dirigidos tanto al Estado como a la sociedad[17].

[17] Sobre la CIDOB, ver Riester 1997, así como Urañavi/Chumiray 1989. Hans Alborg está elaborando una historia de la organización.

Cuadro 1.5
Organizaciones indígenas de tierras bajas

Organización	Pueblos afiliados	Observaciones
Central Indigena de la Región Amazónica de Bolivia (CIRABO)	Araona, Cavineño, Chacobo, Pacahuara, Ese ejja, Tacana, Yaminahua, Machineri	Jurisdicción en la Amazonía norte. Problemas de gestión por la extensión de la misma y dificultades de acceso, sobre todo al extremo norte. Poca experiencia organizativa. Creada en 1992. Sede en Riberalta.
Central de Pueblos Indígenas del Beni (CPIB)	Moxeño, Sirionó, Baure, Itonamas, Joaquiniano, Movima, Cayubaba, Canichana, Moré, T'simane	Organizada en 18 subcentrales. Cumplió un rol fundamental en la histórica Marcha por el Territorio y la Dignidad, en 1990. Creada en 1987. Sede en Trinidad.
Comité de los Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CPESC)	Ayoreo, Chiquitano, Guarayo, Guarani del Isoso y de Zona Cruz	Conformada a partir de las organizaciones del departamento de Santa Cruz. Respectivamente: CANOB, OICH, COPNAG, CABI y Zona Cruz. Creada en 1994. Sede en Santa Cruz.
Asamblea del Pueblo Guarani (APG)	Guaraní de la provincia Cordillera, de las provincias chaqueñas de Tarija y Chuquisaca, Tapiete	La organización más consolidada, y apoyada al inicio por las ONG. En competencia con el Consejo de Capitanes, más tradicional, en Monteagudo. Creada en 1987. Sede en Camiri.
Central de Pueblos Indigenas de La Paz (CEPILAP)	Tacana, Mosetén, Leco	Conformada a partir de las organizaciones del departamento de La Paz. Respectivamente con CIPTA, OPIM, CIPLA, PILCOL. Creada en 1997. Sede en La Paz.
Central de Pueblos Indigenas del Trópico Cochabambino (CPITC)	Yuacaré, Yuki	Conformada a partir de las organizaciones del departamento de Cochabamba.
ORCAWETA	Weenhayek	Monoétnica. Creada en 1992; sufre de divisiones constantes.

Fuente: Elaboración propia.

La organización matriz de los pueblos indígenas de tierras bajas se creó en 1982 con el nombre de Central de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB). Si bien con el paso del tiempo el nombre cambió (Central de Pueblos Indígenas del Oriente, Chaco y Amazonía y, finalmente, Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia), la sigla quedó y ahora el nombre de CIDOB tiene un significado especial para muchos bolivianos. Esta organización aglutina al conjunto de las organizaciones de las tres grandes regiones de tierras bajas. Está conformada por un directorio, renovable en asamblea cada cuatro años (el último en noviembre 1998)[18], y es el interlocutor oficial indígena para el Estado y las organizaciones de la sociedad civil en cuanto a temas generales. Además de contar con comités diversos, trabaja con un equipo de asesores en varios temas. Recibe financiamiento de la cooperación internacional y está dotado de una instancia llamada Centro de Planificación Territorial Indígena (CPTI).

A nivel regional (generalmente departamental o supradepartamental) existe una serie de organizaciones que corresponden al nivel llamado de "centrales" —que a su vez están conformadas por "subcentrales"—, a saber, organizaciones que tienen jurisdicción sobre una unidad territorial (una provincia, un cantón) o étnica (un pueblo, una capitanía; lo que en los Andes sería un ayllu). Finalmente, se llega al nivel comunal. Resumiendo, tenemos el cuadro 1.5.

Como se puede observar, la dinámica de adecuación de las jurisdicciones indígenas al ordenamiento territorial administrativo nacional (departamentos) está ganando terreno. Pero, en varios casos, no corresponden a los límites "tradicionales" del Estado, y un pueblo se puede ver dividido o fragmentado por los límites de un municipio como de una provincia, por ejemplo.

Al confeccionar estas páginas, constatamos que los pueblos indígenas de tierras bajas son numerosos, de dimensiones variadas, pero generalmente pequeños —sobre todo en comparación con los que

---

[18] Las carteras del directorio son las siguientes: presidente, vicepresidente, secretarios de organización, tierra/territorio, educación, salud, desarrollo económico, recursos naturales y medio ambiente, género, investigación y comunicación.

componen el horizonte andino—, por lo que parecen constituir una minoría numérica y social. Cuentan con organizaciones jóvenes aglutinadas en una organización matriz a nivel nacional que es el portavoz de las reivindicaciones globales de los pueblos indígenas.

4. Sobre las demandas indígenas

El conocimiento de las demandas indígenas por parte de la sociedad está ligado al surgimiento de las organizaciones indígenas. La CIDOB nació como fruto del encuentro entre delegados de los pueblos indígenas chiquitano, guarayo, ava guaraní, isoseño y ayoreo, unidos en el deseo de llamar la atención del gobierno en temas como territorio, salud, educación, capacitación. La primera reunión, realizada a fines de la década de los años setenta, fue un hito importante, pues puso a un lado las peleas ancestrales entre isoseños y ayoreos y permitió el acercamiento entre guaraníes y guarayos, emparentados hace siglos (Riester 1997: 3).

¿Cómo surge una demanda? El punto de partida es una situación negativa, en la cual el pueblo sufre de algo específico o de la suma de muchas carencias (o de un exceso de presiones, por ejemplo). Esta carencia o este sufrimiento se expresa en una o varias demandas, las que generan un movimiento que, a su vez, se va transformando en organización. Las expresiones de las demandas son varias; están moduladas en función a sus destinatarios: el gobierno, el Estado, la sociedad civil o los propios indígenas. Por tanto, las demandas se expresan tanto en pliegos y propuestas de ley, como en marchas locales y/o nacionales, organizaciones indígenas e incluso expresiones culturales[19]. Históricamente, algunos momentos fuertes de expresión de demandas indígenas (o simplemente protesta) fueron los siguientes:

---

19 Sobre el rol de la cultura, ver Gustafson 1996.

Cuadro 1.6
Eventos con participación de indígenas de tierras bajas

Evento	Efecto
Kuruyuki	Masacre
Bonifacio Barrientos en La Paz	Trámites sobre las tierras guaraníes del Isoso para su titulación a favor de los indígenas
Seminario CEJIS-UNITAS: "Realidad pluri-cultural en el Oriente y Chaco bolivianos y su desarrollo: un desafío para las IPDS"	Atención de las ONG a la temática indígena
Marcha Indígena por el Territorio y la Dignidad	Firma de los primeros decretos supremos reconociendo territorios indígenas La sociedad boliviana toma conciencia de la existencia de una "nación clandestina"
Centenario de Kuruyuki	Oficialización de la Educación Intercultural Bilingüe
Asamblea de Nacionalidades	Intento de unificación de las demandas del Occidente y del Oriente
Marcha Indígena por el Territorio, los Derechos Políticos y el Desarrollo "Irma Urapovi"[20]	Aprobación de la Ley INRA

Fuente: Elaboración propia.

Tras siglos de desatención por parte del Estado, resulta difícil creer que de pronto las demandas indígenas puedan ser atendidas por el gobierno de turno. Es por ello que los indígenas no se limitan a formular demandas esperando una posible respuesta del Estado o de otros sectores de la sociedad; también aportan con sus propias respuestas e instrumentos, adecuándolos a las reglas de juego de la sociedad. En este caso, como producto de la reflexión del conjunto de las organizaciones indígenas en la CIDOB, el Proyecto de Ley Indígena (PLI) presentado al gobierno en 1992 fue una propuesta unificada que plantea los distintos puntos de las reivindicaciones indígenas[21].

[20] La marcha lleva el nombre de una mujer que falleció en la misma.

[21] Existen variaciones cronológicas, así como regionales o locales, en las demandas (los chiquitanos piden otra cosa que los tacanas, por ejemplo); pero según un dirigente nacional, el objetivo de todos los pueblos es uno solo y se expresa en la Ley Indígena.

¿Por qué un proyecto de ley? Porque los indígenas —decían— sufren de discriminación y marginación, y la legislación existente (en 1992) era asimiladora. Mediante una ley, los indígenas buscaban el reconocimiento legal de su condición (definida en el artículo 2), reclamando igualdad de condiciones con los demás ciudadanos bolivianos (para dejar de ser ciudadanos "de segunda"), así como un tratamiento preferencial dentro de lo que consideran sus territorios (lo que no los exime de sus deberes y obligaciones como ciudadanos "no indígenas"). Vale la pena recalcar que los derechos indígenas son concebidos como derechos colectivos (artículo 6).

El texto del Proyecto de Ley Indígena consta de 15 capítulos y 79 artículos, y aborda los temas siguientes: personería jurídica, comunidades, autonomía, derecho consuetudinario, trabajo, desarrollo, territorio, tenencia de la tierra, recursos naturales, identidad cultural, educación, ciencia y patrimonio, salud, instituciones. Este documento, frecuentemente citado en la primera mitad de la década de los años noventa, refuerza la posición de la CIDOB como interlocutor oficial del Estado a nivel nacional. Posteriormente, documentos elaborados por instancias no indígenas (pero relacionadas con el tema, como el Fondo Indígena) retoman las mismas propuestas.

Más allá de dicha propuesta, dos temas se destacan entre las demandas: la reivindicación territorial y la demanda educativa. El tema territorial es de vida o muerte para las organizaciones y pueblos indígenas de tierras bajas, y no lo discutiremos aquí. El tema educativo, por sorprendente que pueda parecer, es también considerado prioritario para las organizaciones indígenas, pues éstas parten de la idea que la educación es el punto de partida para el desarrollo. Está vinculado a su vez al tema de la identidad cultural, de la conservación y/o recuperación del idioma, pues se piensa en términos de educación intercultural bilingüe y de formación de recursos humanos propios. Las experiencias desarrolladas hasta el momento en el tema educativo y lingüístico (EIB guaraní, bachilleratos pedagógicos, centros de elaboración de materiales pedagógicos, Instituto Normal Superior Plurilingüe, constitución del Consejo Educativo del Pueblo Guaraní, del Consejo Educativo Multiétnico Amazónico, etc.) son significativas en cuanto a la apropiación del tema por los indígenas.

Acerca del tema de la participación política, no se conocen pronunciamientos específicos, sino menciones en el marco de peticiones o convenios más generales: convenio SAE-CIDOB (1994) y pliego de la APG (1995). Al parecer, la Ley de Participación Popular y el artículo 171 de la CPE responden parcialmente a las expectativas de los indígenas y representan un avance, pues ya no se busca sólo el voto indígena, sino también su participación. Sin embargo, ¿cómo concebir la participación ciudadana de los indígenas si éstos no cuentan con la documentación requerida (certificado de nacimiento o cédula de identidad) para ejercer sus derechos?

Por ello, a cada respuesta del Estado que revela una contradicción o una deficiencia corresponde una nueva demanda o reivindicación. De hecho, si bien el conjunto de las reformas recientes parece haber cubierto parte de las demandas expresadas en el Proyecto de Ley Indígena, la CIDOB considera la necesidad de mantener la propuesta de una ley específica que pueda resolver algunas contradicciones de la legislación existente, que afectan aún a los intereses de los pueblos. Por otro lado, la ausencia de participación indígena en la elaboración de las leyes es contraproducente. Según la dirigencia indígena, ha llegado la hora de cambiar las formas de participación.

Según Marcial Fabricano, actual vicepresidente de la CIDOB, la primera etapa del movimiento indígena, de 1982 a 1990, fue de formación, pues en ella se constituyeron las principales organizaciones indígenas regionales, así como la nacional. En la segunda, de 1990 a 1996, los derechos de los pueblos se consolidaron a través de la aprobación de normas legales (frecuentemente como producto de las movilizaciones indígenas). Dicha etapa estuvo liderizada por dirigentes indígenas, como Fabricano, que asume su carácter de "visionario": en su criterio, el haber actuado con voluntad y compromiso, y no siempre de manera participativa, ha llevado a la CIDOB donde se encuentra actualmente. Pero reconoce también que ya no es posible actuar de la misma manera.

La tercera etapa del movimiento indígena consiste ahora en adecuar los derechos indígenas a la situación económica de los pueblos, garantizando la participación de los mismos. El Plan Estratégico de la CIDOB insiste en el tema de las políticas de desarrollo de los

pueblos, ligado al tema territorial. Para la gestión 1999-2002 su objetivo general es el siguiente:

> Generar condiciones para que los pueblos indígenas accedan y participen en igualdad de condiciones en los espacios de poder nacional, departamental, regional y municipal y que les permita influir en las decisiones del país en alianza con otros sectores populares, para promover una sociedad más solidaria, multiétnica, pluricultural, democrática y con identidad nacional (CIDOB 1999a: 2).

Entre las demandas principales para el siglo XXI, la publicación portavoz oficial de la dirigencia indígena apunta a

> las garantías, la aplicación y el respeto a los derechos de los pueblos indígenas, con respecto a su territorio y recursos naturales. Además [. . .] lograr mejores condiciones de vida de estos pueblos a través de la constitución de una política adecuada a sus propios sistemas de desarrollo económico y político cultural (CIDOB 1999c: 14).

Sin embargo, el movimiento indígena ha ingresado ahora a una fase de repliegue, un "cuarto intermedio", en tanto la calidad de relacionamiento y de diálogo con el Estado ha variado con relación al pasado: la mediación excesiva del VAIPO entre el resto del Estado y el sector indígena es percibida en forma negativa por la dirigencia.

Recientemente, en el marco del "Diálogo Nacional II" promovido por el gobierno, a iniciativa de la CIDOB representantes de los pueblos indígenas se reunieron en distintos niveles de sus organizaciones para discutir y analizar su situación. A partir de ello, se elaboró una plataforma de propuestas que fue presentada al presidente de la República en junio de 2000, la que comprende una serie de propuestas en torno a los temas siguientes: identidad y desarrollo cultural, salud, educación, territorio y recursos naturales, fortalecimiento organizativo y propuestas de reformas a la Constitución Política del Estado, así como a varias leyes (CIDOB 2000). Esta nueva propuesta tomaría el lugar del Proyecto de Ley Indígena (1992) en las reivindicaciones del movimiento indígena, al recoger las inquietudes y necesidades del sector en el año 2000, tras haber "digerido" y asimilado el proceso de las reformas de la década de los años 90[22].

---

[22] Sin embargo, el tema municipal no ha merecido un tratamiento muy elaborado: se pide el reconocimiento de los municipios indígenas, la aprobación de las propuestas

En esta mirada sobre la relación entre el Estado boliviano y los indígenas de tierras bajas, descubrimos aspectos muchas veces ignorados de la historia nacional, y más aún de la historia regional. Por un lado, la preocupación del Estado en el siglo XIX y primera mitad del XX por regiones y habitantes sobre los cuales aún no ejerce ningún tipo de control. Asimismo, el papel protagónico de los misioneros, especialmente de los franciscanos —cuya obra fue opacada por la fama de los jesuitas—. Por otro lado, vemos la evolución de la oferta estatal en materia de políticas étnicas según la coyuntura y el interés gubernamental. La demanda indígena, por su parte, se plasma en un movimiento con altibajos y que evoluciona a su vez a su manera.

5. Sobre las percepciones indígenas acerca de la Participación Popular

5.1 La posición de los dirigentes indígenas en 1995

En una interesante ronda de entrevistas realizada por Rafael Chávez para la revista de CEJIS poco antes de las elecciones municipales de 1995, varios dirigentes de organizaciones indígenas regionales y el dirigente nacional de la CIDOB se expresaron acerca de la Ley de Participación Popular (Chávez 1996: 42-59). Las percepciones que manifestaban eran el reflejo del sentir de las organizaciones como tales, como organizaciones, por tanto, eran de carácter general y no apuntaban a señalar aspectos específicos que se podían observar en un municipio determinado.

El proceso era reciente, y aún no se desarrollaban las elecciones municipales de diciembre de 1995. En ese contexto, los comentarios se referían a temas como la manipulación política de los indígenas, los problemas de registro de personalidades jurídicas de las OTB indígenas, los distritos municipales indígenas y las próximas elecciones,

de reforma a la Ley Orgánica de Municipalidades, el reconocimiento de las organizaciones sociales y movimientos independientes (en lugar de los partidos políticos) para el acceso a la representación pública, así como la incorporación de "instituciones de democracia semidirecta, como plebiscito, referendum e iniciativa popular" (CIDOB 2000).

en las cuales se afirmaba la voluntad indígena de contar con este escenario de participación. Según Marcial Fabricano, entonces presidente de la CIDOB, la participación era una demanda permanente de los pueblos indígenas, que se encontraba expresada ya en el Proyecto de Ley Indígena. Por tanto, asumió a la Ley de Participación Popular como parte de la respuesta del Estado al PLI, pero consideraba que no era suficiente. José Bailaba, dirigente chiquitano, identificó en forma premonitoria los problemas que surgirían en torno al desempeño del comité de vigilancia. Desde el Beni, el presidente de la CPIB, José Guasebe, comentaba que en su región la reacción de la población indígena a la Ley de Participación Popular fue serena, siendo las autoridades locales las que sembraron confusión y dudas, por ejemplo, sobre el tema de la distribución de los recursos. Finalmente, Bonifacio Barrientos, capitán grande de la Capitanía del Alto y Bajo Isoso (CABI), región donde se creó el primer distrito municipal indígena, indicó que en el área guaraní del Isoso "no le tenían miedo a la ley" pues habían visto que de alguna manera la ley era favorable al sector indígena. No obstante, criticó duramente el excesivo afán institucional de difundir la ley —lo que más que nada había creado confusión en la gente— y sugirió que una sola instancia se ocupara de la difusión de la misma.

Un tema específico causó reacción inmediata en la dirigencia indígena: el tema territorial. Existía el temor de que la Ley de Participación Popular distrajera al movimiento indígena de sus reivindicaciones territoriales (en ese periodo, la Ley INRA aún no había sido aprobada) y que la municipalización del país desmembrara a las organizaciones indígenas.

La percepción y recepción de la ley variaba sin duda en función de los receptores. El papel desempeñado por las organizaciones indígenas en el análisis y la comprensión de las reformas fue fundamental, así como la repercusión de estas percepciones en las propias comunidades. Las organizaciones indígenas que contaban con un mayor relacionamiento con el Estado y la sociedad civil estuvieron probablemente mejor preparadas que las demás para este proceso. Pero, a su vez, quizás fueron las más afectadas.

5.2 El cuestionamiento de la APG

En la Asamblea del Pueblo Guaraní las reacciones fueron evolucionando. Las primeras referencias a la Ley de Participación Popular en las actas de la APG datan de junio de 1994, fecha en que se menciona la participación de un dirigente guaraní en un evento de la SNPP en Aiquile. Posteriormente, recibieron información sobre el tema en una reunión en la que participó un parlamentario y un representante de la Corporación de Desarrollo de Chuquisaca. A lo largo de este primer año de la puesta en marcha del proceso de la Ley de Participación Popular, la estrategia fue la observación; no hubo pronunciamientos "oficiales" al respecto, como los que se oían en el Occidente del país, en el que las "leyes malditas" estaban en boca de todas las organizaciones sindicales, originarias y campesinas.

Pero esto no significaba que la Ley de Participación Popular no afectara a la APG. Al contrario, para la APG la ley ha significado una ruptura profunda, calificada por algunos como un "retroceso" en el desempeño de la organización. Como señala Dionisio Viravico, "la estructura de la organización correspondía a otra coyuntura político-social del país, por lo que el pueblo guaraní al nivel de la APG no estaba preparado para cambios". Lo que ocurría era que hasta entonces la APG se relacionaba directamente con el gobierno central, tratando los temas desde un punto de vista sectorial: lo educativo, lo territorial, etc. Incluso había firmado un convenio con el gobierno para la atención a un "paquete" de demandas, lo que ratificaba su rol como interlocutor privilegiado del Estado. Con la Ley de Participación Popular, los interlocutores de la APG se multiplicaban proporcionalmente al número de municipios con población guaraní. Esto generó una crisis en la organización, como recuerda Daisy Melgar, vicepresidenta de la misma.

Pero en lugar de lanzar críticas amargas contra el proceso, los guaraníes optaron por subirse al carro y adaptarse a la situación, considerando la necesidad (no simplemente la posibilidad) de reestructurar su organización. Este análisis se realizó en la Asamblea de Capitanes del 23 de marzo de 1995, en la que se discutió acerca del giro que debía tomar la organización. En mayo de 1995 la APG dio un paso más al confirmar la participación de sus representantes en las elecciones municipales de diciembre de ese año. La Ley de Participación

Popular era percibida como un instrumento para acceder al poder local[23], y por más que el precio de dicha participación fuera la alianza con los partidos políticos, valía la pena entrar a la carrera electoral.

Pasadas las elecciones, en las que los guaraníes lograron varias concejalías en la provincia Cordillera, e incluso la Alcaldía de Gutiérrez, la APG estuvo más pendiente de hacer un seguimiento de las actividades de difusión y capacitación en el manejo de la ley, el que considera insuficiente. Efectivamente, el conocimiento de la ley (y de los derechos indígenas en general) era desigual en las distintas zonas que conforman la APG: las capitanías de Chuquisaca y de Tarija no cuentan con el mismo nivel de organización que las de Cordillera, en Santa Cruz, lo que repercutió en su participación en los gobiernos municipales de las secciones donde habitan. Por tanto, se requería lograr un equilibrio organizativo para que todos los guaraníes contaran con las mismas oportunidades en el acceso al poder local —respecto a lo cual no debemos olvidar, sin embargo, que en Chuquisaca y Tarija, a diferencia de Cordillera, la población indígena no sólo es minoritaria a nivel político, sino también social, cultural, económico y numérico—.

A la larga, la suerte de crisis generada por la adopción de la Ley de Participación Popular significó un fortalecimiento para la APG, específicamente en el sentido de incrementar la capacidad de dirección y negociación de las unidades organizativas zonales con los municipios, a decir de Daisy Melgar.

---

[23] "Es verdad que la Ley de Participación Popular ofrece a las comunidades poder fiscalizar en cierta medida los recursos que están destinados a las comunidades; pero para poder avanzar y aprender el trabajo dentro de los municipios es necesario involucrarse o meterse en el trabajo mismo" (Asamblea Nacional de la APG, Gutiérrez, 30.05.1995).

CAPÍTULO DOS

Dónde llega el impacto: los municipios de estudio

1. Caracterización de los municipios de estudio

La historia de los municipios en Bolivia es asunto nuevo, no porque los municipios no existieran antes, sino porque no se les prestó la atención correspondiente como tales. La legislación municipal ha inspirado hasta el momento a pocos autores. En un paseo que nos lleva desde 1825 hasta 1952[1], Gustavo Rodríguez intenta mostrar cómo "el municipio, concebido como un derecho natural e inembargable de los vecinos, fue una alternativa que mediante pactos y alianzas, permitió a las élites locales administrar sus asuntos cotidianos y acceder al sistema político" (1995: 9). De esta manera, demuestra que la Ley de Participación Popular se enmarca en un proceso de larga duración y, a su manera, recupera para los gobiernos municipales las atribuciones que ya le fueron conferidas en el pasado (1995: 88-89). En este contexto, nos preguntamos cuáles fueron los procesos que dieron lugar a la creación de las secciones municipales de Urubichá (provincia Guarayos, Santa Cruz), Gutiérrez (provincia Cordillera, Santa Cruz) y Villa Montes (provincia Gran Chaco, Tarija)[2].

---

1 Recordemos que entre 1952 y 1985 hubo una interrupción del régimen municipal en Bolivia.

2 Las disposiciones legales mencionadas están compiladas en la Colección Oficial de Leyes y los anuarios administrativos que reúnen y ordenan, año por año, todas las disposiciones legales dictadas en Bolivia desde 1825. Pese a los esfuerzos actuales por sistematizar la legislación existente (el SILEG difundido por la prensa escrita, en formato de CDROM), estos anuarios siguen siendo fuentes extraordinarias. Existen pocas colecciones completas, desde el inicio de la República; algunas se encuentran en el Archivo y Biblioteca Nacional de Bolivia (Sucre), el Archivo y Biblioteca del Congreso Nacional (La Paz) y la Biblioteca del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (La Paz).

1.1 Urubichá

Cuadro 2.1
Caracterización histórico-institucional de Urubichá-Guarayos

23.IX.1846 (L)	Las primeras misiones de Guarayos se incorporaron al territorio del departamento de Santa Cruz.
25.XI.1857 (D.S.)	Creación de la Jefatura Política de Guarayos[3]. No se aplicó.
7.VII.1867 (D.S.)	La provincia Chiquitos, a la cual pertenece Guarayos, es dividida en dos nuevas provincias: Chiquitos y Velasco, de la cual depende Guarayos, con capital en San Miguel.
	Cambio de capital de San Miguel a San Ignacio de Velasco.
2.XII.1891 (L)	La capital de la provincia es Santa Rosa y San Ignacio es capital de la segunda sección de la provincia Velasco.
1.XII.1909	Traslado de la capital de la provincia a San Javier.
28.XI.1914 (L)	Se establece la delimitación de los departamentos del Beni y Santa Cruz.
16.IX.1915 (L)	Se crea la provincia Ñuflo de Chávez, a partir de la división de la provincia Velasco, sobre los cantones de Concepción, Santa Rosa del Palmar, San Pedro que conforman la 1° sección y San Javier, Santa Rosa de la Mina, El Puente y las misiones de Ascensión, Yotaú, Yaguarú, Urubichá y San Pablo, así como los caseríos de La Esperanza, Perseverancia y los barracones ubicados en los ríos Blanco, San Luis, San Martín y Negro, formando la 2° sección de la provincia, cuya capital es Concepción.
1938	Creación de la Delegación de Guarayos.
1941	Creación de la Intendencia Militar de Guarayos.
19.IX.1943 (L)	Creación de los cantones siguientes: - Padre Carvallo con capital Urubichá, formado por Yaguarú y Urubichá, de las misiones de Guarayos; - Áñez, con capital Ascensión, formado por Yotaú, Ascensión y San Pablo, de las mismas misiones de Guarayos; - Saucedo, con capital Fortín Libertad, formado por La Gran Cruz, Fortín Libertad, Madrecitas, Sudán, Puerto Cachuela y demás rancheríos determinados por la zona comprendida entre los ríos Grande y San Julián.
6.III.1990 (L)	Creación de la provincia Guarayos.

(L): Ley - (D.S.): Decreto Supremo
Fuente: Elaboración propia.

[3] Treinta y dos jefaturas políticas de igual jerarquía remplazarían los ocho departamentos del país. Su creación fue motivada, entre otras cosas, por el deseo de liberar a las provincias de la presión de las capitales departamentales. Al mismo

No podemos hablar de Urubichá sin hablar de la región de Guarayos en su conjunto. Cabe destacar que esta región es una de las pocas del país en la que el nombre de la región proviene del nombre de sus pobladores, en este caso, los indígenas guarayos o *guarayú*. La presencia de población indígena "bárbara" ha sido un incentivo para la presencia misional. No ahondaremos en este punto en el tema, pero vale la pena destacar que la existencia de las misiones franciscanas de Guarayos, dependientes del Colegio de *Propaganda Fide* de Tarata (Cochabamba), ha influido notablemente en el destino de la región, inclusive desde la perspectiva territorial y administrativa.

1.2 Gutiérrez

La sección municipal de Gutiérrez se ha visto beneficiada por el reordenamiento territorial producto de la Participación Popular en la medida en que a los cantones de Ipitá y Gutiérrez que la conformaban se sumó a principios de 1995 el de Eiti —hasta entonces incluido dentro de la sección municipal de Camiri—, donde se encuentra la Capitanía guaraní del Gran Kaipependi Karobaicho y su numerosa población. Actualmente, la capital de la sección es el pueblo criollo de Gutiérrez, ubicado dentro de la Capitanía de Kaaguasu y sobre la carretera Santa Cruz-Camiri. La gran mayoría de las comunidades asentadas dentro de esta sección llevan nombres guaraníes.

Se puede esquematizar la historia institucional de Gutiérrez de la siguiente manera:

tiempo, Linares reconformó las juntas municipales antiguamente anuladas por Belzu. Ver Rodríguez 1995: 23-32. En Santa Cruz, de las cinco jefaturas contempladas (Cercado, Vallegrande, Cordillera, Chiquitos y Guarayos), tres de ellas corresponden a los espacios ocupados por pueblos indígenas de tierras bajas: guaraníes, chiquitanos y guarayos.

Cuadro 2.2
Caracterización histórico-institucional de Gutiérrez

1818	Cuentan que el nombre de Gutiérrez se origina en el apellido de un español quien, al retornar del Alto Perú a Buenos Aires, se enfermó en un caserío donde le brindaron socorro. Al sanar y agradecer a los pobladores que lo atendieron, pidió que el lugar llevara su nombre.
1830	Construcción de una capilla en el lugar a cargo del padre Ramón Barba, por instrucciones del obispo de Santa Cruz.
1836	Por orden del Prefecto y Comandante General del Departamento de Santa Cruz, Coronel Anselmo Rivas, se funda en el mismo lugar el pueblo de Yanacocha, en homenaje a la batalla del mismo nombre.
1840	Se establecen los límites del cantón Gutiérrez[4] y se erige la parroquia. Se consolida el pueblo destinado a proteger a los ganaderos de los indígenas y establecer un punto de avanzada en el Chaco.
24.IX.1857 (D.S.)	La provincia Cordillera, cuya fundación se recuerda como una situación de hecho (la cordillera o frontera chiriguana), queda sujeta a la jefatura política de Santa Cruz, con total independencia de la de la Vallegrande.
25.XI.1857 (D.S.)	Creación de la Jefatura Política de Cordillera[5]. No se aplicó.
17.III.1864 (R.S.)	Se determina que el pueblo de Lagunillas, fundado en 1855, sería la capital de la provincia en lugar de Gutiérrez. Es la 1° sección municipal de la provincia.
6.IX.1894 (L)	Se crea la segunda sección municipal de la provincia con capital en Charagua, compuesta de los cantones del Isoso, Parapetí Grande, Saipurú.
17.X.1912 (D.S.)	Los caseríos de Ipitá, El Curiche y El Filo se erigen como vicecantones.
6.XI.1940 (D.S.)	Los "villorios" de Camiri y de Nuevo Ipitá adquieren el rango de cantones.
6.XI.1940 (D.S.)	Se erige la 5ª sección de la provincia Cordillera con asiento en Gutiérrez, con el cantón Ipitá "y demás rancheríos"; y la 6° sección con asiento en Camiri con jurisdicción en el cantón Choreti "y demás rancheríos".

(L): Ley - (D.S.): Decreto Supremo
Fuente: Elaboración propia.

---

4 "Por parte del norte y con respecto a la cobra de diezmos, debe ser hasta Izozog, por la parte de Río Grande, con los caminos antiguos que transitaban del pueblo de Abapó a las misiones arruinadas; por la parte del poniente con la cuesta de Incahuasi; por el sur con el Río Pilcomayo" (Informe del gobernador de Cordillera al prefecto de Santa Cruz, 24.IX.1840, citado en Ardaya 1997: 25).

5 Pese a ser parte del departamento de Santa Cruz, la provincia Cordillera tiene una dinámica e identidad propia: es chaqueña, no camba. Las relaciones entre los municipios de Cordillera —entre ellos, el de Gutiérrez— y la capital del departamento han sido sustituidas en parte por las relaciones con Camiri, ciudad intermedia donde se han instalado muchas instituciones que hacen un seguimiento al desarrollo de la región, aunque la capital sigue siendo Lagunillas. Actualmente, la provincia cuenta con siete secciones municipales, siendo la sección o municipio de Charagua una de las más extensas del país, con una superficie de más de seis millones de hectáreas.

1.3 Villa Montes

La provincia Gran Chaco, en Tarija, al igual que la provincia Cordillera en Santa Cruz, forma parte del conjunto chaqueño. Colinda al este con la República del Paraguay y al sur con la República Argentina. Sus fronteras se han ido modificando con el tiempo, al calor de avances, tratados y guerras. La incorporación de la región al país ha sido tardía, por tratarse por un lado de un territorio poco conocido y explorado, y por otro lado, por ser una "frontera de guerra" poblada de indios "bárbaros". Desde la época colonial la región dependía administrativamente de Tarija en el marco de la Intendencia de Potosí.

Cuadro 2.3
Caracterización histórico-institucional de Villa Montes

24.IX.1831	Tarija se constituye como departamento.
10.XI.1832 (L)	Varios cantones se vuelven provincias: de Salinas, San Diego, San Luis, Chiqueaca, Zapatera y Carapari de la Frontera.
6.VII.1843	Sólo tres provincias se quedan con este rango: Cercado, Concepción y Salinas.
25.XI.1857 (D.S.)	Ambas provincias adquieren el rango de jefaturas políticas.
9.V.1872	Caraparí es la capital de la provincia chaqueña de Salinas.
12.VIII.1872	La provincia toma el nombre de Gran Chaco, con las poblaciones de Caiza, Caraparí, Itaú, Yacuiba, Tartagal y las misiones de nueva fundación en el margen occidental del río Pilcomayo.
19.X.1880 (L)	Yacuiba es la capital de la provincia. Desde el punto de vista de la jurisdicción eclesiástica, la región dependía del Colegio de *Propaganda Fide* de Potosí.
1905	Creación de la Delegación Nacional del Gran Chaco, secularizando las misiones franciscanas de la zona (San Antonio de Padua, San Francisco Solano, Caiza, Aguairenda, etc.).
27.XII.1905	Fundación de la población civil de Villa Montes, en homenaje al presidente Ismael Montes.
1931	A propósito de la región, José Prudencio Bustillo señala que "La Staudt es dueña de la superficie, la Standard del subsuelo y los bolivianos del aire" (1931: 26).
1932-35	Guerra del Chaco.
10.I.1940 (D.S.)	Se restablece la Delegación Nacional del Gran Chaco con sede en Villa Montes y la jurisdicción territorial y política correspondiente.
21.XII.1950 (D.S.)	Desde 1951, las funciones de delegaciones nacionales, subdelegaciones y jefaturas de colonias serían ejercidas por autoridades militares de las zonas respectivas. Entre ellas, la Delegación Nacional del Sudeste, con sede en Villa Montes.
	Se constituyen las secciones de provincia: primero Yacuiba como 1ª sección, luego la 2ª sección en Caraparí en 1912, con los cantones de Caraparí, Saladillo e Itaú del vicecantón Zapatera.
24.VIII.1937 (L)	Villa Montes es la 3° sección de la provincia Gran Chaco.

(L): Ley - (D.S.): Decreto Supremo
Fuente: Elaboración propia.

Actualmente, el municipio de Villa Montes es el más extenso de los municipios del departamento de Tarija. Tiene problemas de límites con el municipio vecino de Yacuiba, al sur, pero trata de ignorarlos.

El recordar el proceso de creación de las secciones contribuye a identificar la ubicación de las mismas dentro del "inconsciente colectivo" de sus habitantes: en el caso de Urubichá, en la medida en que la provincia Guarayos es nueva, las secciones lo son también y constituyen un referente demasiado fresco para estar consolidado. En Gutiérrez la ampliación reciente de la 5ª sección es positiva en la medida en que potencia al municipio. Finalmente en Villa Montes, la importancia de su pasado publicitado en la historia nacional ha sido una de las maneras más concretas de consolidar el sentimiento de pertenencia a la jurisdicción.

2. Vocación y potencial económico de las secciones

2.1 De vocaciones

El siguiente cuadro destaca la vocación económica de los municipios de estudio. Ha sido elaborado con información procedente de los planes de desarrollo municipal de cada uno de ellos.

Cuadro 2.4
Vocación de los municipios

Municipio	Vocación
Urubichá	"El mayor potencial del municipio radica en sus recursos naturales, los que constituyen excelentes perspectivas para la actividad forestal, para el desarrollo del ecoturismo. La potencialidad agropecuaria es limitada; sin embargo, con el mejoramiento tecnológico se logrará mejorar la productividad y diversificación del sector agropecuario".
Gutiérrez	"El municipio de Gutiérrez tiene una vocación agropecuaria, siendo la agricultura de subsistencia la de mayor importancia en la actualidad, con una clara tendencia a desarrollar la actividad pecuaria, donde se poseen mayores potencialidades".
Villa Montes	"El municipio de Villa Montes tiene una vocación agrícola y pecuaria, con zonas agroecológicas bien definidas: Zona de Pie de Monte, agrícola y predominantemente con ganadería de pequeña escala; Zona de Transición, pecuaria predominantemente con agricultura en pequeña escala; Zona de la Llanura Chaqueña, netamente ganadera. En segundo lugar, una vocación ecoturística".

Fuente: PDM Urubichá, Gutiérrez y Villa Montes 1997.

Como se puede constatar, en Urubichá sobresale lo forestal, a pesar de que no se le dedica la atención necesaria. Por otro lado, aunque no aparece en forma relevante en el PDM, la actividad artística (el coro y la orquesta) y artesanal (tejidos de hamacas) son actividades importantes para la población de esta sección.

Dos productos podrían caracterizar al municipio de Gutiérrez: la carne (vacuna) y el maíz, que sintetizan a su vez las actividades de los dos sectores sociales que ocupan la sección: los ganaderos *karai* y los agricultores guaraníes. La vocación agropecuaria del municipio está, sin embargo, orientada en primera instancia a la autosubsistencia de su población.

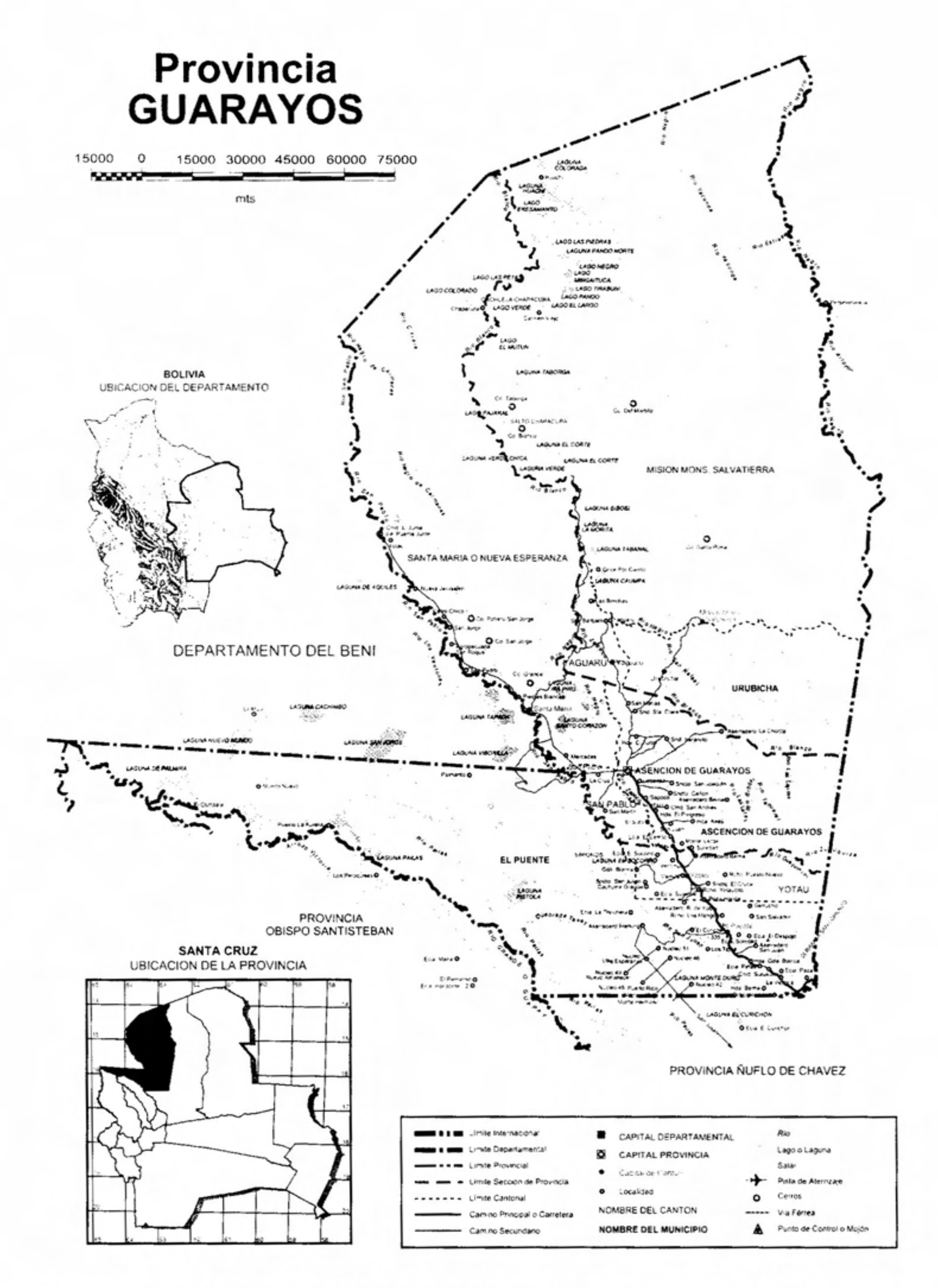
Finalmente, en Villa Montes predomina el sector pecuario y la agricultura, pero no se puede negar la relevancia del sector hidrocarburífero de la zona, pues ha motivado significativos cambios en la ciudad de Villa Montes, no sólo al nivel económico, sino en lo social, con el funcionamiento de nuevos centros nocturnos, de restaurantes con comida internacional, y con el asentamiento de instituciones extranjeras, además de una importante circulación vehicular.

2.2 De los potenciales de las secciones

Veamos ahora alguna de las "especialidades" económicas de cada municipio, y su impacto en los recursos de los gobiernos municipales.

2.2.1 El potencial forestal en Urubichá

En Bolivia, la superficie boscosa representa alrededor de 48% del territorio nacional y, en las tierras bajas, este porcentaje se eleva a 58%, lo que corresponde a cerca de 44,5 millones de hectáreas. Estas tienen un potencial importante tanto en productos maderables (maderas) como no maderables (frutos, resinas, bejucos, hojas, fauna, etc.). La explotación maderera ha ido cobrando una importancia creciente en el país, al punto de convertir la madera en uno de los productos de exportación no tradicional más interesante, con un incremento notorio en los volúmenes de madera extraída y un alza en los precios de la misma.



Fuente: Atlas Estadístico de Municipios "Bolivia un mundo de potencialidades" INE/MDSP/COSUDE. 1999

En esta superficie boscosa, el aprovechamiento de la madera se ha concentrado hasta el presente en cinco especies: la mara (*Switenia marcophylla*), el roble (*Amburana caerensis*), el cedro (*Cedrela fissilis*), el ochoó (*Hura crepitans*) y el serebó (*Schizolobium amazonicum*), con los cuales se practica una tala selectiva. Dicha forma de explotación conlleva una serie de problemas: implica, por un lado, el agotamiento del recurso, que es sobreexplotado, y, por otro, un aprovechamiento limitado de los recursos forestales, pues, por ejemplo, se saca apenas dos árboles por hectárea (De Vries 1998: 31).

El marco legal en el cual se realiza la explotación forestal es la Ley 1700 (Ley Forestal), aprobada el 12.VII.1996, y su reglamentación (D.S. 24453, del 31.XII.1996). Ambas tienen por objeto normar la utilización sostenible a través de la protección de los bosques y tierras forestales. En dicha ley se consideran aspectos importantes que guardan relación con la población indígena ubicada en áreas de explotación forestal:

- Los pueblos indígenas tienen el derecho exclusivo sobre el aprovechamiento del bosque al interior de sus TCO u otras formas de propiedad.

- El uso doméstico y tradicional del bosque es libre, es decir, no requiere una autorización previa de la Superintendencia Forestal.

- Para uso comercial, el pueblo indígena debe solicitar una concesión con los mismos requisitos que concesiones "empresariales", también al interior de las TCO. Para tal concesión pagan la patente mínima sobre el área intervenida anualmente ($us. 1 por hectárea aprovechada).

- Cuando el propio pueblo indígena no esté en condiciones de ejecutar el aprovechamiento comercial, puede firmar un contrato subsidiario con una empresa forestal para que ésta ejecute el aprovechamiento, debiendo cumplir ciertos requisitos mínimos; por ejemplo, el beneficio para el pueblo indígena, que es mínimamente 50% de las ganancias.

Los pueblos o comunidades indígenas que no cuentan con TCO u otra propiedad pueden formar una Agrupación Social del Lugar (ASL) para solicitar concesiones[6] (De Vries 1998: 32, 33).

En cuanto a las secciones municipales donde se encuentran concesiones forestales, la ley prevé que los gobiernos municipales deben apoyar e inspeccionar toda actividad forestal dentro del municipio (art. 25). En retribución, perciben impuestos por hectáreas y ya no por volumen de madera aprovechada. A raíz de la mencionada Ley, se ha generado un impacto en varios campos, como ser:

- Muchas concesiones forestales se han convertido al nuevo régimen;

- la participación de los indígenas en la explotación forestal ya no tiene carácter clandestino e ilegal;

- los municipios donde se realiza explotación forestal pueden recibir ingresos por concepto de patentes forestales.

El pago de patente se realiza de dos maneras según lo indica la Ley Forestal:

> I. La patente de aprovechamiento forestal, que es el derecho que se paga por la utilización de los recursos forestales, calculado sobre el área aprovechable de la concesión establecida por el plan de manejo.
>
> II. La patente de desmonte, que es el derecho que se paga por los permisos de desmontes (Cap. V, art. 36).

Tomando en cuenta lo señalado, la distribución de recursos por patentes forestales sería la siguiente:

---

[6] Estas asociaciones son agrupaciones de personas que solicitan a la Superintendencia Forestal el aprovechamiento de superficies pequeñas (menores a 300 hectáreas) por un lapso de un año. Se trata de un aprovechamiento circunstancial que no requiere un plan de manejo forestal.

Cuadro 2.5
Distribución de las patentes forestales

Instituciones	Aprovechamiento Forestal %	Desmonte Forestal %	Total
Prefectura	35%	25%	60%
Municipalidades	25%	25%	50%
Fondo Nacional de Desarrollo Forestal (FNDF)	10%	50%	60%
Superintendencia Forestal	30%	Cualquier excedente pasará al FNDF	30%
Total	**100%**	**100%**	

Fuente: Elaboración propia, con datos de la Ley Forestal, Cap. V, art. 38.

A partir de los porcentajes anteriores, se constata que la prefectura y el Fondo Nacional de Desarrollo Forestal (FNDF) serían los que reciben mayores ingresos económicos y, en segundo lugar, los gobiernos municipales, que se beneficiarían con 50% de la patente forestal.

En Urubichá, la actividad forestal está actualmente llamando la atención de la población del lugar, pero aún tropieza con algunos problemas por "el desconocimiento de las concesiones forestales en el municipio, la extensión de estas concesiones, la duración de éstas y este problema se traduce además en la falta de control de la explotación" (Gobierno Municipal de Urubichá 1997: 88). La relevancia forestal de la provincia Guarayos se confirma con el asentamiento de empresas que se han adscrito al nuevo régimen forestal.

Cuadro 2.6
Empresas madereras en TCO guaraya

Concesiones forestales sobrepuestas a TCO	Superficie afectada de TCO (en has)
Lago Verde SRL.	43.969
SOBOLMA LTDA.	20.109
Berna LTDA.	54.500
CUAMOBOL	10.004
Guillet LTDA.	28.983
Frerking	26.963
Barbery Hermanos LTDA.	10.301
Vasber Internacional SRL.	51.699
Ñuflo de Chávez SRL.	8
CIMACRUZ LTDA.	46.000
La Chonta	93.651
Superficie total afectada de TCO (en has)	386.187
Porcentaje de TCO afectadas	18%

Fuente: De Vries 1998: 35.

En principio, el Gobierno Municipal de Urubichá debería haber recaudado en 1997 Bs. 290.770 por concepto de patente forestal (De Vries 1998: 41). Por otro lado, se han constituido Asociaciones Indígenas Forestales (AIFO) que son empresas indígenas abocadas a la explotación forestal en superficies grandes. La Asociación Indígena Forestal de Urubichá y Salvatierra (AIFOS) va a dedicarse a la explotación de una concesión de 40.000 hectáreas en 40 años, al ritmo de 1.000 hectáreas al año. Para obtener el permiso de la Superintendencia Forestal, ha presentado un Plan General de Manejo Integral tal como lo requieren las disposiciones legales vigentes. La concesión se encuentra dentro de la demanda de TCO presentada por la organización indígena COPNAG que, al cabo del trámite, quedará como propietaria de la TCO. La parte o polígono de la TCO guaraya que fue recientemente titulada se encuentra al norte de la concesión, en el área que corresponde a la Reserva de Vida Silvestre de los ríos Blanco y Negro. La presencia de las AIFO dentro de la demanda de TCO es una manera de consolidar la propiedad indígena sobre su territorio,

con una actividad generadora de recursos tanto para los pobladores como para el gobierno municipal.

Por otro lado, la mayor parte de los pobladores de la segunda sección de la provincia Guarayos se dedica a la agricultura, pero casi exclusivamente para la subsistencia. Es por ello que los ingresos familiares son bajos y no se puede ampliar la capacidad de consumo e inversión. Según datos del PDM, los cultivos se efectúan sobre una superficie de 1.465,72 has, en las que se produce maíz, maní y arroz, así como frutas (plátano) y tubérculos (yuca). Del total de la producción, una quinta parte se destina al mercado, siendo el maní el de mayor relevancia, ya que genera mejores ganancias. El resto queda para el autoconsumo familiar: la mayor parte para la alimentación de la familia; otra parte no es consumida y es utilizada para el trueque por productos que no cultivan o que no se pueden cultivar, por ejemplo: azúcar, fideo, arroz, etc. El resto se utiliza en la alimentación de los animales menores como gallinas, patos, cerdos y, en el mejor de los casos, al reducido número de ganado vacuno.

En cuanto a la actividad ganadera, se encuentra en manos de la población criolla (*karai*), cuyas haciendas por lo general están en las afueras del pueblo, y cuyo producto se destina a la misma comunidad. No es la única carne que la comunidad consume, ya que también cuenta con la carne de monte y/o el pescado, consumidos por la mayoría de los pobladores.

Dentro de la actividad económica del municipio de Urubichá no se puede omitir la actividad artesanal y artística, no tanto por su relevancia económica sino social y cultural, ya que es una de las pocas manifestaciones representativas de la identidad cultural de un pueblo[7]. Por otro lado, la función de las mujeres en el tejido de hamacas ha permitido que logren ocupar espacios en los niveles de decisión, ya sea en el seno de la familia, ya sea la cabeza de alguna organización. Este hecho se debe en gran parte al apoyo constante del CIDAC,

[7] Sin embargo, los mismos trabajadores del Centro de Investigación, Diseño Artesanal y Comercialización Cooperativa (CIDAC) reconocen la influencia de la demanda del mercado no indígena y urbano en las creaciones de las mujeres indígenas.

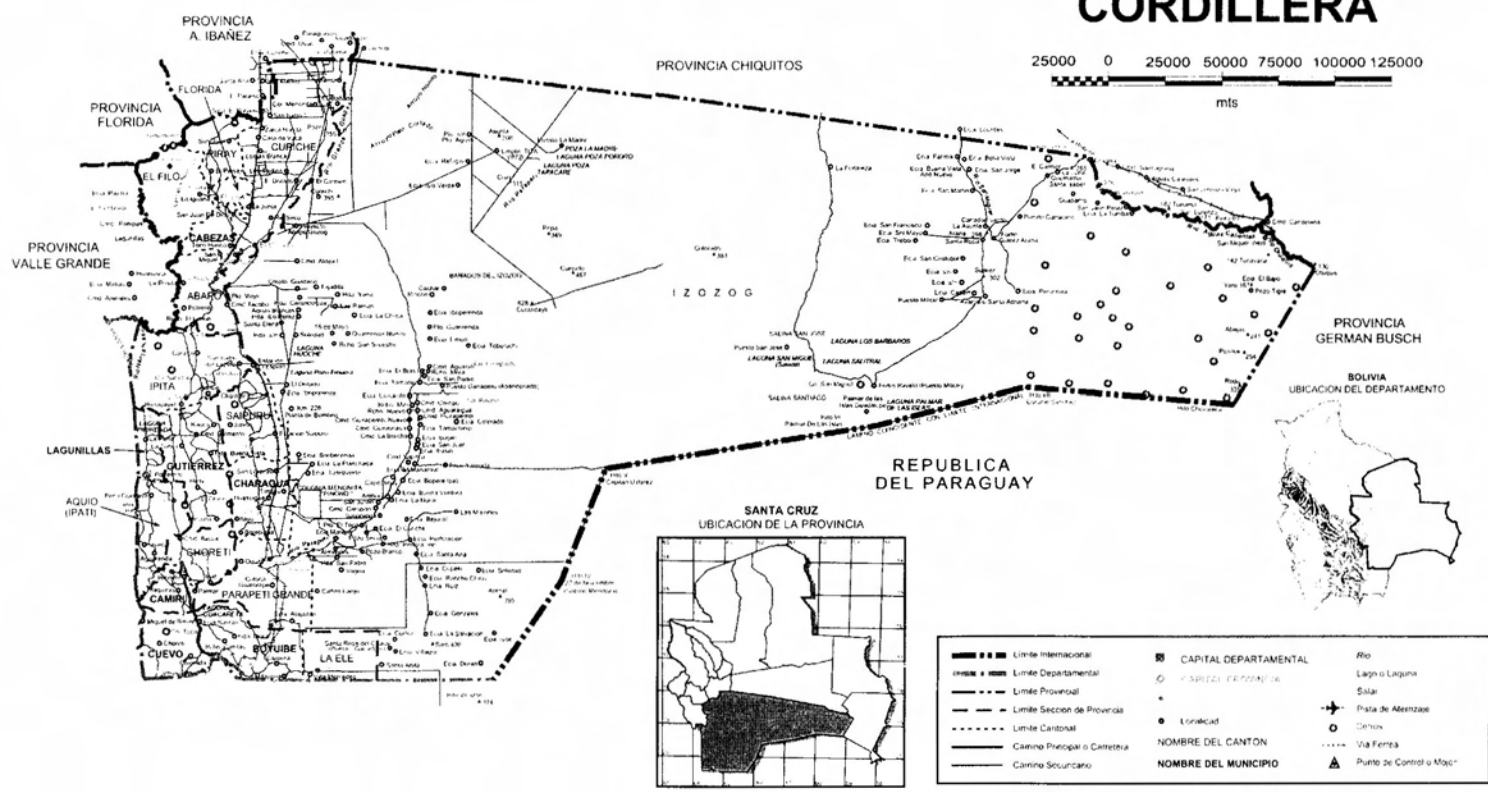
a través de la Cooperativa de Hamaqueras[8], la cual cuenta con 240 socias aproximadamente sólo en el pueblo de Urubichá. Allí, las mujeres "valorizan el trabajo de ellas mismas. Se reconocen como artistas. Es el orgullo de la comunidad" (Amanda Chávez y Andrés Castillo).

2.2.2 El potencial agrícola-ganadero en Gutiérrez

El conjunto de la región del Chaco tiene una doble vocación: la ganadera y la agrícola, lo cual se ve reproducido a la escala de la sección de Gutiérrez. Al parecer, las mejores tierras para la agricultura y la ganadería son las que se encuentran en manos de los ganaderos. En cuanto a la agricultura, los cultivos son esencialmente de maíz y, en forma complementaria, de zapallo, maní y frijol. Estos cultivos son destinados al autoconsumo, sea humano o animal, y menos de 40% de la producción de maíz llega al mercado. La ganadería vacuna es de manejo tradicional (es decir, carece del mismo), aunque se conocen iniciativas de la organización no gubernamental CIPCA y de la Asociación de Ganaderos de Gutiérrez al respecto (Gobierno Municipal de Gutiérrez 1997/1: 108). Existen alrededor de 20.000 cabezas de ganado en las haciendas y cerca de 5.000 en las comunidades. Pero la sección no cuenta con condiciones favorables para el desarrollo del sector: la fragilidad del medio, la falta de agua, de pastos, de infraestructura y tecnología se suman para que la producción no sea relevante en sí. El ganado mayor es comercializado en pie y vendido a rescatistas de Cochabamba que acuden hasta Gutiérrez para llevárselo. De esta manera, esta actividad no reporta beneficio alguno al gobierno municipal. En cuanto al ganado menor (cerdos, chivos, gallinas), está destinado al consumo doméstico o es asumido como capital de reserva.

Al parecer, el principal recurso del municipio de Gutiérrez no es natural sino humano. En efecto, la principal fuente de ingreso para el grueso de los pobladores de la sección es la venta de su fuerza de trabajo. Por ejemplo, a la zafra de la caña de azúcar acude 45% de la población masculina de la sección, aunque el PDM señala que la migración temporal de la población está más orientada hacia la ciudad de Santa Cruz que al área rural (Gobierno Municipal de Gutiérrez, 1997/1: 38).

8 Su nombre es *Co-ore poraviquí*, lo que significa: "Este es nuestro trabajo".



Fuente: Atlas Estadístico de Municipios "Bolivia un mundo de potencialidades" INE/MDSP/COSUDE. 1999

2.2.3 El potencial hidrocarburífero en Villa Montes

De acuerdo a los datos proporcionados por el Viceministerio de Energía e Hidrocarburos, aproximadamente 611.000 km² (55.6%) del territorio nacional son considerados área con potencial hidrocarburífero. De esta superficie, 138.507 km² (22.66 %) se encuentran en manos de empresas privadas, bajo contrato de riesgo compartido, y los restantes 472.492,2 km² (77.33%) son áreas libres destinadas a futuras adjudicaciones.

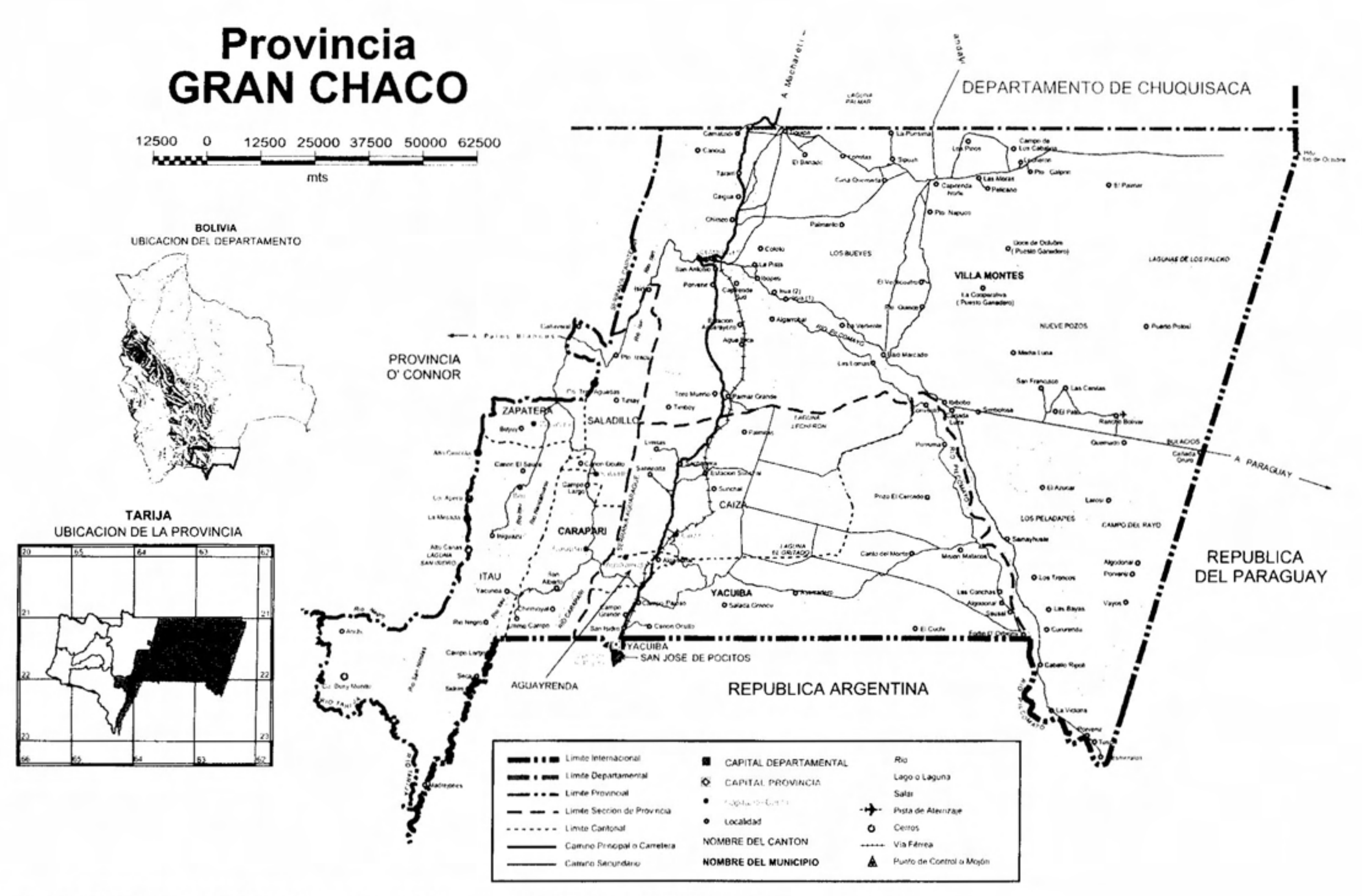
Esta riqueza se ubica en la llamada "área tradicional", una franja que pasa por el pie de monte desde la ciudad de Santa Cruz de la Sierra hasta la frontera con Argentina (De Vries 1998: 44). En la medida en que esta región es poblada por indígenas, un importante potencial hidrocarburífero se encuentra en las demandas de tierras comunitarias de origen, como en el caso guaraní en el Chaco, y el de los weenhayek y tapiete en toda la provincia Gran Chaco. Pero a pesar de la existencia de importantes pozos petroleros en territorios indígenas, éstos no cuentan, en la Ley de Hidrocarburos, con normas que respalden sus derechos, pues sólo hay una mención declarativa y un Reglamento de Operaciones Petroleras en TCO en elaboración, con los cuales se pretende

> principalmente facilitar a los indígenas una participación en los mecanismos de control sobre las operaciones petroleras en sus TCOs; además mejoraría, o por lo menos especificaría, las posibilidades de negociar el financiamiento de planes de desarrollo indígena por las empresas petroleras (De Vries 1998: 45)[9].

Por otro lado, en términos de ingresos municipales, la explotación de hidrocarburos no significa gran cosa ya que la Ley de Hidrocarburos prevé que las empresas petroleras (antes YPFB) paguen "[u]na participación departamental, denominada regalía,

---

[9] Actualmente, el Gasoducto TransBoliviano (GTB), vinculado a la empresa Transredes, ha puesto en marcha el Plan de Desarrollo de Pueblos Indígenas (PDPI), cuya misión es la de mitigar el impacto de la construcción y funcionamiento del gasoducto de Bolivia a Brasil en comunidades isoseñas, ayoreas y chiquitanas, a través de proyectos de desarrollo y el saneamiento de las tierras donde se ubican dichas comunidades.



Fuente: Atlas Estadístico de Municipios "Bolivia un mundo de potencialidades" INE/MDSP/COSUDE. 1999

equivalente al once por ciento (%) de la producción bruta de hidrocarburos en la boca de pozo, pagadera en beneficio del departamento donde se origina la producción" (Ley de Hidrocarburos, art. 50/1). Por tanto, se beneficia el departamento en su conjunto. Además de las regalías departamentales, el Tesoro General de la Nación (TGN) percibe ingresos por concepto de producción de hidrocarburos[10]. Es así que Villa Montes, Tarija y, específicamente, la prefectura gozan de las regalías hidrocarburíferas, y no el municipio donde se encuentra el recurso natural.

Entre las actividades realizadas por el grueso de la población de Villa Montes, en el área rural, la agrícola se desarrolla en una superficie aproximada de 16.83%, sobre el total de la superficie de la sección, sobre todo en el pie de monte y la zona de transición, donde se cultivan variedades mejoradas de cítricos (naranja, mandarina limón, pomelo, lima), también maíz, soya, sandía, maní, tomate, papa, etc. Entre 80 y 90% de la producción está destinada al mercado.

En cuanto a la actividad pecuaria, ésta está abocada principalmente a la crianza de ganado bovino, seguido de la cría de ganado caprino, porcino, ovino y equino. Para ello se practica la ganadería extensiva, bajo el sistema del ramoneo tradicional, es decir que no se cuenta con el uso de tecnología. Es por ello que el sobrepastoreo ocasiona la degradación del monte natural. A pesar de las limitantes tecnológicas (carencia de medicamentos para combatir las epidemias y ausencia de asistencia permanente de veterinarios) y naturales (sequías y degradación del suelo), la ganadería bovina es un sector importante en la economía del municipio y es parte de la "cultura chaqueña". Se organizan ferias anuales al nivel internacional con la participación de representantes de Paraguay y de Argentina.

La actividad forestal de tipo selectivo es otra de las actividades económicas del municipio. Se aprovechan todos aquellos ejemplares que están en edad de corta, sin salir del marco que plantea la Ley

---

[10] Las empresas que se dedican a la exploración, explotación y/o comercialización de hidrocarburos no tienen la obligación de informar a los gobiernos municipales de las concesiones que ocupan o acerca de las actividades que realizan.

Forestal. Quizás ésta sea la única producción con demanda internacional, ya que la madera convertida en durmientes se exporta a Perú, Chile y otros países (PDM 1997: 70).

Dentro de la economía del municipio, las actividades menores y que involucran a la población weenhayek tienen que ver con la artesanía en manos de los weenhayek, quienes utilizan el palo santo para el tallado, la fibra vegetal para el tejido de hamacas, redes, bolsas, llicas, etc.; y, por otro lado, con la pesca de las aguas del río Pilcomayo.

Por otro lado, algunas empresas están instaladas en Villa Montes, como una embotelladora, una antiguamente próspera fábrica de aceite, etc. También se constituye en el centro de distribución de los pescados del río Pilcomayo, particularmente el sábalo, hacia el resto del país. Hace algunos años, el Proyecto Villa Montes-Sachapera, más conocido como PROVISA, fue un motor para el desarrollo de la región. Con el propósito de irrigar alrededor de 300.000 hectáreas de tierra para la agricultura, el proyecto generó mucha expectativa y especulación en la zona, pero pese a los elevados costos de inversión sólo se llegaron a irrigar 3.600 hectáreas en las proximidades de Villa Montes y de las comunidades weenhayek.

3. Los actores sociales en los municipios de estudio

En el pasado, el avance sobre las tierras bajas fue impulsado por el afán de explotación de los recursos naturales: la goma amazónica, los pastos chaqueños, la quina, las tierras para cultivo (algodón, caña de azúcar, arroz y ahora soya), los ríos y vetas ricas en minerales, la cobertura forestal y ahora el subsuelo. Hasta el siglo XX, este avance fue fruto de iniciativas privadas[11], aunque el Estado a través del Ministerio de Colonización quiso ordenar este proceso, pero poniéndolo parcialmente en manos extranjeras.

Como producto de este avance, las actuales ciudades intermedias de estas regiones se conformaron a partir de la explotación de

11 Sobre el avance camba hacia las tierras bajas, ver el libro de Sanabria Fernández (1988), así como un próximo trabajo de José Luis Roca.

algún tipo de producto: Riberalta y Guayaramerín de la goma, Santa Ana de Yacuma del ganado, Yacuiba del comercio y la ganadería, Villa Montes de la ganadería y el petróleo, Camiri del petróleo, etc. Los descendientes de estos empresarios siguen siendo actualmente los detentores del poder local, tanto en su expresión económica como política. Entre los grupos de poder económico están las organizaciones empresariales (CAO, Cámara Forestal, federaciones de ganaderos, etc.), las asociaciones de productores que tienen una fuerte influencia política. En Santa Cruz, por ejemplo, los grupos de poder político están en las logias, los comités cívicos y las fraternidades. Hasta 1996, las corporaciones de desarrollo también constituyeron un reducto de ejercicio de poder, actualmente transferido a las prefecturas.

También se ve surgir otro conjunto caracterizado por un "comportamiento social" distinto: las regiones tropicales de La Paz y Cochabamba, cuyo desarrollo empieza con los procesos de colonización. Por tanto, el poder local económico y político está en manos de los colonizadores (cooperativas productivas en el Alto Beni, municipios de colonizadores en el Chapare). Las cooperativas están estructuradas de manera distinta a los municipios, en organizaciones de base —sindicatos campesinos, de colonizadores e indígenas— o en organizaciones funcionales[12].

Entonces, en el conjunto de los municipios de tierras bajas podemos identificar, a grosso modo, dos grandes segmentos de población que conviven —bien o mal— con las poblaciones indígenas originarias: los migrantes y los lugareños. En el primer segmento se encuentran los indígenas no originarios, es decir los collas, colonizadores quechuas y aymaras, así como los colonizadores extranjeros, como los menonitas o los japoneses. El segundo segmento está conformado por un conjunto heterogéneo de personas: pequeños y grandes productores, vecinos de los pueblos, instituciones locales, etc.

---

[12] Si bien sectores sociales como los indígenas y los colonizadores (nacionales) han sido objeto de varios estudios desde los años 1980, curiosamente existen aún pocos trabajos sobre la situación del "campesinado" en tierras bajas, sea desde el punto de vista de la vida cotidiana o de las organizaciones sindicales, sea desde el punto de vista de las actividades económicas u otros.

Para entender la dinámica de cada uno de los municipios, es preciso conocer la composición social y las relaciones que se desarrollan dentro de cada uno de ellos. Una de las características de estos municipios de estudio es la presencia (masiva en Urubichá y Gutiérrez, visible aunque no importante en Villa Montes) de indígenas originarios: guarayos, guaraní, weenhayek y tapiete. Sin embargo, ellos no son los únicos pobladores de estos espacios. Veamos pues quiénes son los demás.

3.1 La población de los municipios de Urubichá, Gutiérrez y Villa Montes

La historia del poblamiento de cada sección es diferente y responde a procesos diferenciados. Urubichá vivió bajo la protección del régimen misional hasta mediados del siglo XX; Gutiérrez no se ha caracterizado por ser una región particularmente atractiva; mientras que Villa Montes ha sido receptora de mayores flujos poblacionales. Por tanto, la estructura de la población entre indígenas originarios, indígenas "no originarios" (migrantes del interior) y población criolla es distinta en cada caso.

Por otro lado, se constata la gran diferencia en cuanto a cantidad de población entre los casos de Urubichá y Villa Montes: con casi la misma extensión que Villa Montes, Urubichá cuenta con amplios espacios vacíos. Mientras que Gutiérrez, con menos superficie, está densamente poblada, presentando una densidad superior a la de la provincia Cordillera. La presión que implica sobre la tierra es más grave aun tomando en cuenta la concentración de las propiedades privadas de gran extensión en pocas manos. La distribución de la población entre área urbana y área rural varía también de una sección a otra. Cabe recordar que se entiende por centro urbano a las poblaciones a partir de 2.000 habitantes. En Gutiérrez, la capital de la sección cuenta apenas con cerca de 550 habitantes (Gobierno Municipal de Gutiérrez 1997/I: 29).

Cuadro 2.7
Estructura étnica de la población de los municipios de estudio y datos generales sobre los mismos

Municipio	Población total	% de población indígena con relación a la población total	% de población indígena no originaria con relación a la población total	Superficie (en km²)	Densidad	Nº de comunidades	Categoría[13]
Urubichá	4.731	93,4	0,6	11.801	0,4	5	A
Gutiérrez	11.363 *	91,1	s.d.	4.022	2,7	42	B
Villa Montes	22.563	28 (aprox.)	7,5	11.116	2,01	50**	C

Fuente: Elaboración propia a partir de los PDM 1997 y Murillo 1997.
*Dato obtenido de la boleta comunal aplicada en 1994, en la que se incluyen poblaciones que el Censo de 1992 no tomó en cuenta.
** Esta cifra abarca también las diez juntas vecinales de la ciudad de Villa Montes.

Cuadro 2.8
Población urbana y población rural en los municipios de estudio

Municipio	Urbano	%	Rural	%
Urubichá	2.586	54,76	2.145	45,33
Gutiérrez*	0	-	11.363	100
Villa Montes	11.877	53,02	10.520	46,97

Fuente: Elaboración propia a partir de PDM de cada municipio.
*: se consideran urbanas a las poblaciones de más de 2.000 habitantes.

13 Las categorías han sido establecidas por la SNPP. A: menos de 5.000 habitantes; B: de 5.000 a 15.000 habitantes; C: de 15.000 a 50.000 habitantes; D: más de 50.000 habitantes. Es muy probable que Urubichá pase a la categoría B a partir del Censo Nacional de 2001.

En cuanto a la distribución por sexo, Villa Montes es la única sección con un déficit de población femenina, lo que a la larga podría constituir un problema.

Cuadro 2.9
Estructura de género de la población de los municipios de estudio

Municipio	Hombres	%	Mujeres	%
Urubichá	2.336	49,4	2.395	50,6
Gutiérrez	5.511	48,5	5.851	51,5
Villa Montes	11.894	53,1	10.503	46,9

Fuente: Elaboración propia a partir de PDM de cada municipio.

3.2 Actores no indígenas en Urubichá, Gutiérrez y Villa Montes

En dos de los municipios de estudio (Gutiérrez y Urubichá) la población indígena es numéricamente mayoritaria, por lo tanto, la historia social de dichos municipios está directamente relacionada con la historia indígena. En Villa Montes la situación es distinta en la medida en que la configuración social de la sección municipal ubica a los indígenas en posición de inferioridad, por lo que se debe considerar a otros sectores sociales, como los criollos o chaqueños, y los collas.

3.2.1 Urubichá

En Urubichá existe un porcentaje reducido de población no originaria. La población *karai* está conformada por ganaderos y hacendados de los alrededores que casi no residen en la sección; también por los "dueños" de las concesiones madereras de la zona. Asimismo, existe el personal de las instituciones que trabajan en Urubichá y que tampoco reside permanentemente en la misma. Finalmente, está la población extranjera conformada por el cura, las monjas y los eventuales turistas que llegan hasta allí. No se conoce presencia de menonitas o japoneses. Los migrantes del interior, comerciantes establecidos en el pueblo de Urubichá, tienen en general una mayor relación con la población guaraya. De todas maneras, a

diferencia de las secciones vecinas, amplias receptoras de colonizadores, los collas son muy pocos, quizás debido al relativo aislamiento del municipio. En cuanto a los *karai*, ya sea por estar asentados fuera del pueblo o por que no les interesa, no mantienen mayores relaciones con los guarayos, salvo eventualmente las de patrón y peón.

Ser mayoría indígena no implica automáticamente el detentar el poder local. Como recuerda José Urañavi —actual alcalde de Urubichá— en el pasado, los espacios de poder de la sociedad civil, como el comité cívico, estaban ocupados por los pocos *karai* que vivían en la región, y el peso de la iglesia católica era muy fuerte. La misma creación de la provincia Guarayos en 1990, por iniciativa de los miembros del comité cívico, no ha reportado ningún provecho en particular a la población indígena, y los espacios políticos como la subprefectura siguen siendo negados a los indígenas. Pero el proceso se está revirtiendo poco a poco con la creciente participación indígena en el gobierno local.

En cuanto al poder económico, está principalmente en manos de los madereros. Por otro lado, los collas que manejan cierto poder económico intentan integrarse mediante el establecimiento de relaciones de parentesco, según señala Jorge Cortés (de CEADES), quien recuerda que no existen asentamientos netamente collas dentro del municipio, precisamente debido al control social ejercido por los guarayos. Éste se manifiesta también cuando, por ejemplo, sectores no guarayos intentan inmiscuirse dentro del gobierno municipal, mediante convenios para legitimarse. La Central Comunal —la organización indígena— ejerce su control rompiendo los convenios y ejerciendo un liderazgo para imponer la figura de los indígenas. Por otro lado, el carácter conciliador de los guarayos los lleva a evitar conflictos con los demás sectores, y al contrario, señala Remigio Carlos (de CIPCA), tratan de sacar provecho de su presencia.

3.2.2 Gutiérrez

En Gutiérrez existe una estructura similar a la de Urubichá, pero con comportamientos distintos: en lo alto de la pirámide social se encuentran los hacendados y ganaderos, que poseen las mejores tierras dentro de la sección, así como la mayor cantidad de ganado. Están

organizados y representados por la Asociación de Ganaderos de Gutiérrez (AGADEG) y agrupan aproximadamente a cuarenta familias[14]. Luego viene el conjunto de inmigrantes asentados esencialmente en Ipitá y el pueblo; éstos se dedican esencialmente a la agricultura y al comercio. Finalmente, la gran mayoría de la sección, conformada por el pueblo guaraní.

A raíz de las reformas recientes, la población indígena ha ganado espacios en las instancias del municipio a costa de los hacendados:

> ... los tradicionales grupos de poder económico de los terratenientes y ganaderos existentes en el municipio eventualmente perdieron su presencia institucional en las instituciones representativas del municipio, pero todavía concentran para sí mecanismos de dominación sutiles como el empleo (PDM 1997/I: 136).

Aparentemente, su último bastión resulta ser la asociación de ganaderos. Sin embargo, su poder se ha visto reducido por la apertura de nuevos espacios de participación para la población indígena, por la creciente asistencia institucional hacia este sector y por el hecho de que la población indígena es numéricamente mayoritaria en esta sección, lo que hace potencialmente de ella un municipio indígena.

3.2.3 Villa Montes

La situación es muy diferente en Villa Montes ya que el grueso poblacional está conformado por los criollos y los collas frente a una población indígena numéricamente minoritaria como los weenhayek, tapiete y guaraní, asentados al margen del área urbana y que apenas representan —todos juntos— menos de una tercera parte de la población de la sección.

Por otro lado, es menester señalar que, a diferencia de Urubichá y Gutiérrez que son municipios mayormente "monoétnicos" (sólo guarayos, o sólo guaraní y *karai*), en Villa Montes, además de la

---

[14] Para ser miembro de AGADEG es preciso contar con una propiedad de por lo menos 100 hectáreas. Existen tres categorías de afiliaciones: de 3ª, con un hato de hasta 100 cabezas de ganado; de 2ª, con 101 a 200 cabezas; y de 1ª, con más de 201 cabezas de ganado (PDM Gutiérrez 1997/1: 111).

población weenhayek (mayoritaria desde un punto de vista indígena) y de la población criolla (de origen chaqueño o colla), existen indígenas tapiete concentrados en una sola comunidad y guaraní, en varios asentamientos. De esta manera, Villa Montes se perfila como un municipio multiétnico.

Cuadro 2.10
Comunidades indígenas en Villa Montes

Comunidades weenhayek	Comunidades guaraní	Comunidad tapiete
Capirendita - Villa Montes - San Antonio - Km.1 - Quebrachal - Tres Pozos - Cueva de León - Algarrobal - San Bernardo - Bella Esperanza - Resistencia - Viscacheral	San Antonio - Puesto Uno - Ibopeiti - Chimeo - Tarairí - Puesto García - Taiguati	Samaihuate

Fuente: Entrevistas a capitanes.

Cuadro 2.11
Población del municipio de Villa Montes

Población weenhayek	Población guaraní	Población tapiete	Población "colla"	Población "criolla"	TOTAL
2.033	1.104	66	1.167	15.198	19.568
16,4% (el total)			8,7 %	74,9	100

Fuente: Murillo 1997, elaborado a partir del Censo Indígena y Censo Nacional 1992.

Varios sectores sociales con determinadas actividades económicas conviven en Villa Montes: en el área urbana, vecinos, comerciantes, empresarios, militares (IIIª División del Ejército), etc. La ciudad también es el lugar de repliegue del personal empleado en las numerosas empresas petroleras que operan en la región. Si bien su trabajo se desarrolla en campamentos ubicados en el área rural, regularmente acuden a la ciudad para reabastecerse y/o descansar, lo que ha generado un pequeño boom en el sector hotelero, de restauración y recreación. De hecho, Villa Montes adquiere cada vez más las características de una ciudad en crecimiento: cuenta con todos los servicios

básicos (agua, luz, gaz, energía eléctrica, telecomunicaciones) y financieros (bancos y cooperativas), con institutos de educación superior, con medios de comunicación propios (estaciones de radio y canales de televisión), con oficinas descentralizadas de instancias nacionales (INRA, por ejemplo; y de la SAE en el pasado) y de organizaciones no gubernamentales (Ambio Chaco, CEDET, APS, etc.)[15]. Cuenta también con un mercado importante. Por consiguiente, la actividad del sector terciario es importante. Finalmente, se trata de un punto importante en el eje Santa Cruz-Yacuiba y la República Argentina, al estar ubicada tanto en la carretera como en la vía férrea. Al ser más acogedora que la propia Yacuiba (por la presencia del río Pilcomayo), Villa Montes recibe eventualmente un flujo de turistas argentinos.

En el área rural, los indígenas y los ganaderos propietarios comparten un amplio espacio, pero con actividades diferenciadas: los guaraní se dedican a la agricultura, los weenhayek a la pesca, los tapiete desean iniciar la crianza de suris. Por su parte, la actividad ganadera está básicamente orientada a la cría de ganado vacuno, y caprino en menor medida. Este sector está agrupado en la Federación de Ganaderos del Chaco (FEGACHACO). Cabe destacar que el mundo de los ganaderos es bastante heterogéneo: si bien existen propietarios, con grandes extensiones y muchas cabezas de ganado, muchos ganaderos viven también en situación de pobreza, aislados y con pocos recursos, casi tan vulnerables como los indígenas.

Aquí, no hay sorpresas: el poder económico, político y social está en manos del sector criollo[16]. Su mayoría numérica no deja mayores oportunidades para que los indígenas puedan acceder a nuevos espacios como el gobierno municipal. En la última década, tres

---

15 En Urubichá y Gutiérrez, en cambio, la actividad de las ONG casi no se ha traducido (salvo contadas excepciones) en infraestructura y personal permanente. Las organizaciones operan generalmente desde Santa Cruz, enviando personal para atender asuntos precisos.

16 En el sector criollo se observan, sin embargo, diferenciaciones de origen étnico. Los chaqueños son considerados por los collas como menos emprendedores que la gente proveniente del interior, la que, con una presencia creciente en la sección, se dedica esencialmente a actividades comerciales.

sectores económicos han generado el surgimiento de una pequeña élite chaqueña que ejerce su poder en la esfera de los gobiernos municipales: los ganaderos, agrupados en FEGACHACO, los madereros y los empresarios agrícolas. Una característica de esta élite es la diversificación o combinación de sus actividades, lo que reduce su vulnerabilidad en caso de crisis de uno de los sectores.

3.3 Actores sociales indígenas: guarayos, guaraní, weenhayek y tapiete

3.3.1 Guarayos en Urubichá

En Bolivia, la población guaraya reside actualmente en la provincia del mismo nombre, en el departamento de Santa Cruz, así como en algunas comunidades del Beni (provincias Cercado y Marbán). La provincia está conformada por tres secciones municipales: Ascensión de Guarayos (primera), Urubichá (segunda) y El Puente (tercera). Urubichá es conocida como la capital cultural (y simbólica) de los guarayos, y quizás sea más conocido su nombre fuera de Bolivia que en el mismo país, debido a su protagonismo en el campo musical. Al igual que Gutiérrez, el municipio de Urubichá se constituye en municipio indígena en la medida en que su población y sus asentamientos son totalmente guarayos. Éstos, que no pasan de cuatro, son antiguas misiones franciscanas: Urubichá, Yaguarú, Misión Salvatierra. Cururú, el asentamiento más reciente, nació a partir de una llamada "zona agraria" o sindicato, después de la Reforma Agraria[17].

Veamos ahora lo que ocurre específicamente en Urubichá:

---

[17] Recientemente la comunidad de San Luis se ha constituido a manera de un "desprendimiento" de Yaguarú.

Cuadro 2.12
Población del municipio de Urubichá

Comunidades	Según Censo Nacional (1992)	Según Censo Indígena (1994)	Según VAIPO (1998)	Según CEADES (1998)
Urubichá		2.458	3.276	3.380
Yaguarú		1.559	2.400	2.053
Salvatierra		251	302	255
Cururú		147	175	179
Total guarayos		**4.387**	**6.153**	**5.867**
Total municipio	**4.731**	**4.420**		

Fuente: INE-SAE-CIDOB 1996; VAIPO 1998; CEADES/COPNAG 1998.

La población del municipio, según las proyecciones del VAIPO realizadas en el marco de la identificación de necesidades espaciales del pueblo guarayo (VAIPO 1998), se encuentra en franco crecimiento, al igual que toda la provincia.

3.3.1.1 Síntesis histórica

Existen varias versiones sobre el origen del pueblo guarayo. De hecho, pertenecen a la familia lingüística guaraní. Posiblemente procedieron del Paraguay, de la región del Itatín, de donde salieron rumbo al norte en busca de la Tierra Sin Mal, aunque otros afirman que vinieron del Matto Grosso brasileño (Lehm 1993: 37). Se piensa que estas migraciones a la región datan de antes de la llegada de los españoles, aunque otros creen que los itatines fueron llevados a la región actual de Guarayos por Ñuflo de Chávez, en el siglo XVI (VAIPO 1998). Si bien existen varios testimonios sobre los guarayos en el siglo XVII, los contactos entre guarayos y españoles fueron muy esporádicos, como en 1693, año en el que el jesuita Cipriano Barace contaba haber visto viviendas guarayas al este de la misión de Loreto, en Moxos (Altamirano 1979: 149). En efecto, la guaraya es una región "sandwich" entre las misiones jesuitas de Moxos y las de Chiquitos[18].

[18] D'Orbigny evoca el escaso conocimiento sobre la región: "Al ojear los mejores mapas, el de Brué, por ejemplo, uno se asombra de encontrar entre Chiquitos y Moxos

A principios del siglo XVIII, un grupo de guarayos fue llevado a la fuerza a la misión de San Javier de Chiquitos, al sureste de su hábitat tradicional (el curso superior del río San Miguel, y el área del río Blanco), pero no permanecieron mucho tiempo en ella. No se conocen más datos sobre ellos a lo largo de ese siglo. Pero en 1793, cuando las misiones jesuitas fueron secularizadas y sus administradores civiles intentaron establecer una vía de comunicación entre Moxos y Chiquitos, algunos guarayos —que posiblemente conservaron el recuerdo de la misión de San Javier— fueron reducidos por el padre Gregorio Salvatierra, quien los concentró en una primera reducción, a orillas del río San Miguel, en un lugar llamado Irapinta (VAIPO 1998). Luego trasladó de nuevo a 300 guarayos a una nueva reducción que llamó San Pablo, de la cual huyeron (Lehm 1993: 39).

Marcan las primeras décadas del siglo XIX los intentos de los misioneros franciscanos por reducir a los guarayos en misiones, pero en vista de éstos retornaban al monte persistentemente, dichas misiones fueron de corta duración. Alcide D'Orbigny constató en su visita a Guarayos en 1831 la existencia de mil indígenas viviendo en tres aldeas: Trinidad, Santa Cruz y Ascensión, y la de muchas familias dispersas en el monte (1994: cap. IX). Sin embargo, el aislamiento de la región era crecientemente interrumpido por el ingreso de comerciantes a la zona con el fin de rescatar algodón a cambio de herramientas, pero también con el de robar de niños, lo que fue generando violencia y temor entre los indígenas (Lehm 1993: 40, citando a Cardús).

Una vez reconocida y avalada por el Estado boliviano, la presencia franciscana en el país, el avance sobre Guarayos pudo consolidarse con una ola de nuevas fundaciones y el desempeño de misioneros notables del Colegio de *Propaganda Fide* de Tarata (Francisco Lacueva, José Cors) para evangelizar al pueblo indígena. Al parecer, hubo gran resistencia de los guarayos a dejar sus costumbres y pasaron más tiempo en el monte que en la misión. Pero, paulatinamente, por voluntad propia, sobre todo por el empeño de los franciscanos y a veces por la fuerza, los indígenas fueron reducidos.

---

un espacio blanco de caso cuatro grados de anchura, lo cual atestigua una carencia absoluta de informes geográficos acerca de esta región" (1994: 297).

Cuadro 2.13
Fundaciones misionales franciscanas en Guarayos en el Siglo XIX

Fecha	Nombre de la misión	Observaciones
1823	Yaguarú	Inicialmente con el nombre de Santa Cruz
1858/1873	Yotaú	Inicialmente con el nombre de San Fermín
1823/1844/1862	Urubichá	Inicialmente con el nombre de Trinidad, también Ubaimini
1791/1811/1900	San Pablo	Sujeto a varias fundaciones y traslados
1938	Misión Salvatierra	Para reducir a los sirionó
Años 1930	Santa María	Para reducir a los sirionó

Fuente: Elaboración propia a partir de VAIPO 1998.

La aceptación del régimen misional se puede explicar por varios motivos: por ser la misión un refugio contra los abusos de los comerciantes que navegaban por el río San Miguel; por acceder a bienes de consumo como herramientas; y por no existir más remedio. Las misiones franciscanas de Ascensión, Yotaú, Yaguarú, Urubichá y posteriormente San Pablo y Salvatierra estuvieron sucesivamente bajo la tutela de curas españoles, italianos y alemanes.

Los efectos del régimen misional fueron variados. En primer lugar, el vivir en reducciones permitió el desarrollo de enfermedades, que quedan en la memoria colectiva de los guarayos hasta hoy (Lehm 1993: 40-41). Por otro lado, la reducción influyó en el modo de asentamiento y el diseño urbanístico (Ibid.). Si bien los guarayos ya eran agricultores, su producción se diversificó debido a la introducción de especies como el cacao, el café, el algodón y la práctica de la ganadería. Cada misión tenía una suerte de especialidad productiva: San Pablo la del azúcar, Urubichá la del textil, y Yaguarú la de la ganadería y la pesca, por ejemplo. Sin embargo, la explotación agrícola también tuvo un efecto negativo, pues la concentración poblacional se tradujo en el agotamiento de los suelos de los chacos cercanos. La producción de la misión era en parte distribuida entre todos y parte vendida en Santa Cruz, para contar con recursos destinados a adquirir lo que no se producía en la misión. La organización social y política que hoy es considerada como tradicional —el cabildo— también fue estructurada

entonces. Por otro lado, el desarrollo de actividades manuales como la carpintería y el hilado, y artísticas como la música y el canto, dejaron una profunda huella en la memoria guaraya.

Finalmente, la fundación de las misiones creó una suerte de "conciencia territorial" debido a la determinación de jurisdicciones territoriales entre misión y misión. Dichas jurisdicciones de cincuenta x noventa leguas persisten hasta el presente en la memoria de la gente, más allá del ordenamiento territorial administrativo actual. Si bien la jurisdicción misional fue retomada para la creación de la provincia Guarayos en 1990, dentro de un mismo municipio se constatan fricciones por límites de jurisdicción como, por ejemplo, entre Urubichá y Yaguarú.

La etapa misional de su historia ha dejado a los guarayos recuerdos contradictorios: los negativos vinculados a los malos tratos y castigos corporales por parte de los misioneros (sin hablar de la proliferación de hijos naturales), y los positivos referidos al hecho de que la presencia de los franciscanos evitó, como en el resto de las misiones del país, que a fines del XIX la población indígena fuera reclutada a la fuerza o enganchada para trabajar en los gomales de la región amazónica (Lehm 1993: 47). Por su ubicación geográfica, la región era una zona de tránsito entre Santa Cruz y el Beni, por lo que muchos guarayos fueron contratados o bien en estancias ganaderas en Moxos o por comerciantes para el transporte terrestre o por río de sus productos y/o ganado, todo ello bajo el control y "dosificación" de los misioneros. Cuando los empresarios cruceños intentaron llevar una mayor cantidad de mano de obra, los franciscanos lo impidieron.

La presencia franciscana y su política de defensa vía aislamiento de los indígenas generó reacciones adversas en la sociedad boliviana y en autoridades civiles que no admitían que el Estado no tuviera ingerencia en los asuntos misionales, pese a la existencia de los reglamentos de misiones. ¿Quizás lo que más dolía era que no fueran bolivianos? A su vez, la posición intransigente de los franciscanos exacerbaba la situación. El prefecto de Misiones de Guarayos, Alfred Holler, declaraba en 1939: "Guarayos nada le debe al Estado. Bolivia no tiene absolutamente nada que hacer en Guarayos. Bolivia no tiene en Guarayos ni un clavo" (citado en Montero Hoyos 1940: 266).

Sin embargo, la excesiva dependencia creada entre los franciscanos y el pueblo guarayo sometido al régimen misional iba a tener consecuencias nefastas, como lo notaba en forma premonitoria el etnógrafo sueco Erland Nordensjköld en 1911 (que no disimulaba su preferencia por los indígenas libres que por los "civilizados"), al constatar la sumisión de los indígenas y la pérdida de su cultura:

> Los guarayos han aprendido a confiar en los monjes, a dejar que sean éstos los que piensen por ellos y que sean los que manejen su destino. Antes de emprender algo, antes de hacer algún negocio con los blancos, siempre le piden consejo a los misioneros. (...) Todo lo que era hermoso ha desaparecido, el deseo de adornarse y de colocarse ornamentos a sí mismos y a sus pertenencias ha desaparecido... No existe ninguna alegría real que se exprese en el arte. Aquí uno puede entrar y salir de las viviendas durante muchos días sin encontrar nada que sea típicamente indígena, fuera de aquello que se usa para la vida cotidiana (Nordensjköld 1911).

Pero pronto cesaría la influencia exclusiva de la misión. En un lapso de pocos años, el sistema de vida de los guarayos fue interpelado por el Estado boliviano a través de una serie de medidas legales destinadas a incorporarlos a la vida de la nación.

Cuadro 2.14
Disposiciones legales sobre las ex misiones de Guarayos a mediados del Siglo XX

Fecha	Tenor
D.S. 26.I.1937	Reglamento de Misiones
D.S. 10.V.1938	Creación de la Delegación Nacional de Guarayos
D.S. 14.VI.1939	Reglamentación de la Delegación Nacional de Guarayos
D.S. 12.III.1941	Creación de las Intendencias Delegacionales, como dependencia de las regiones militares
Ley 19.IX.1943	Creación de cantones guarayos en la provincia Ñuflo de Chávez
D.S. 11.XII.1947	Supresión de las Intendencias. Las ex misiones dependen de la provincia
D.S. 22.I.1948	Idem
D.S. 22.IV.1948	Se crea la Sociedad Cooperativa de Guarayos
D.S. 30.V.1950	Se extingue la Sociedad Cooperativa de Guarayos

Fuente: Elaboración propia a partir de los anuarios legislativos.

La creación de la Delegación Nacional de Guarayos, dependiente del Ministerio de Colonización, se justificaba en la medida en que "el establecimiento de un régimen de gobierno y administración tendiente a lograr la incorporación de los nativos a la nacionalidad para que en lo posterior puedan desenvolverse independientemente como ciudadanos de la República" (D.S. 11.XII.1947). Su jurisdicción comprendía las misiones de Guarayos en la provincia Ñuflo de Chávez del departamento de Santa Cruz. El delegado era el representante del gobierno en la región y su sede estaba en Ascensión. Las misiones estaban subordinadas a la delegación, a la que debían transferir todo lo referente a administración, justicia y policía. Sin embargo, los misioneros conservaban la posibilidad de defender y representar a los indígenas ante las autoridades.

Los bienes de la iglesia permanecieron en manos de la misión, mientras que los demás bienes muebles e inmuebles pasaron a propiedad del Estado. Los de la comunidad era administrados por el cabildo y los particulares no cambiaban. Se determinó la libertad de comercio, de industria y de tránsito, así como la de trabajo: los guarayos podían emplearse en forma particular, pero bajo la supervisión del delegado.

En 1947 se suprime la Intendencia Delegacional que sustituyó a la delegación en 1941, y la región pasa a depender directamente de la provincia Ñuflo de Chávez, en el marco de tres cantones creados en 1943. Curiosamente, los bienes de la delegación y posterior intendencia retornaron a los misioneros, a los que se encomendó entonces el tema educativo. En 1948 otro decreto puntualiza lo determinado en 1947, creando atribuciones específicas en los ramos de educación, salubridad, trabajo y tierras (ver Hermosa 1950: 173).

Poco después, en abril 1948, al considerar necesarias medidas que eviten la dispersión de los nativos y la destrucción de sus riquezas, el Estado determina organizar el trabajo bajo un régimen cooperativista, creando una sociedad para estos fines[19]. Con un

---

[19] "El Ministerio de Gobierno impartirá a las instituciones conducentes a la organización de las oficinas públicas en su dependencia y designará a las autoridades administrativas respectivas, mientras el Poder Legislativo erija en provincia el distrito de Guarayos. El despacho de Salubridad constituirá en la región un

capital inicial de un millón y medio de bolivianos que debiera prestar el Banco Agrícola, la cooperativa tenía un interesante porvenir por delante, según los estadistas. Sin embargo, en 1950, con apenas Bs. 6.200 que prestó el Banco, y sobre todo por la falta de interés de los guarayos ("se ha podido comprobar que el elemento guarayo no se halla preparado para actividades cooperativas, siendo más bien renuente a la formación de la Sociedad y que su comercio individual lo realiza en forma normal, tanto en los almacenes de la Cooperativa, como con el elemento blanco radicado en la zona"), se decretó la extinción de la cooperativa.

La "libertad" a la que llegaron los guarayos, por decisión ajena, era un arma de doble filo, pues daba pie a todo tipo de abuso y explotación, al no contar más con la protección misional. La secularización de las misiones, pues de ello se trataba, consistió en lo siguiente:

- limitación del rol de la misión al ámbito religioso,
- venta de los bienes de la misión,
- privatización de los útiles y herramientas que pasan a manos de los indígenas,
- servicio militar obligatorio (como zapadores) para los hombres.

Para los guarayos, estos cambios implicaron la incorporación de nuevas prácticas culturales (consumo de alcohol fomentado por los comerciantes que ingresaron a la zona), nuevos comportamientos económicos (pequeños propietarios agrícolas) y nuevas relaciones sociales (ingreso de los *karai*).

3.3.1.2 Tierra y territorio

A partir de la secularización, y posteriormente con la Reforma Agraria, las tierras fueron divididas en parcelas individuales y las

---

médico y su botiquín para la atención gratuita a los pobladores, el de Trabajo nombrará un inspector con el fin de amparar y garantizar los derechos de los nativos en sus contratos de trabajo con sus empleadores. El Ministerio de Agricultura, Ganadería y C., por su parte, sostendrá dependencias técnicas en los puntos más adecuados de la región para el estímulo e incremento agropecuario" (D.S. de 22.I.1948, art. 2º).

actividades debían supuestamente limitarse a la agricultura. También se beneficiaron algunos cruceños adquiriendo tierras para ganadería. En los años 1970, como efecto de la carretera Santa Cruz-Trinidad, nuevos pobladores ingresaron a la zona y se inició el proceso de la colonización espontánea de migrantes (campesinos o comerciantes) de las tierras altas.

El origen de las parcelas agrícolas se remonta a la Reforma Agraria, cuando a partir de la misma se dieron parcelas de aproximadamente cincuenta hectáreas cada una, en forma particular a los guarayos y posteriormente a los colonizadores. En ambos casos, se organizaron sindicatos agrarios, que consistían en una agrupación de familias que decidían juntarse para iniciar en conjunto un trámite de solicitud de tierras (en este caso, de parcelas). El Juzgado Agrario hacía la mensura y adjudicaba una parcela por familia. El trámite seguía su proceso hasta la titulación. Esta situación fue generando una serie de conflictos (Pereira 1993a: 20):

- la individualización de la propiedad,
- el tamaño reducido de las parcelas (50 has),
- un creciente tráfico de tierras,
- trámites realizados en el marco de la provincia Ñuflo de Chávez hasta la creación de la provincia Guarayos,
- adjudicaciones de tierras realizadas sin criterio técnico. En 1993, se detectó la existencia de noventa y un sindicatos agrarios en la provincia Guarayos: setenta y seis de guarayos y quince de colonizadores. Pero en la medida en que se trata de un proceso dinámico, las adjudicaciones se incrementaron.

Ante esta situación —compartida por el conjunto de los pueblos indígenas de tierras bajas— el movimiento indígena guarayo adoptó como primera reivindicación la del territorio, demandando para ello el reconocimiento por parte del Estado de un territorio guarayo.

Las demandas de TCO y su tramitación

En 1996, el movimiento indígena plantea al Estado una serie de demandas territoriales —entre ellas, la del pueblo guarayo— que fueron atendidas en el marco de la Ley INRA (aprobada como resultado de la marcha indígena de octubre 1996), pues ésta prevé la titulación de las TCO. Sin embargo, para llegar a dicha titulación, el proceso es largo y minucioso, e involucra a varias instituciones como el INRA, el VAIPO, la CIDOB y las organizaciones indígenas locales.
El proceso legal de titulación implica varios pasos:

1. La presentación de la demanda al INRA por la organización indígena demandante.
2. La admisión o el rechazo de la demanda por el INRA.
3. La caracterización de la demanda por el VAIPO.
4. La inmovilización de la demanda por el INRA.
5. Las pericias de campo o georeferenciación por el INRA.
6. La identificación de las necesidades espaciales por el VAIPO.
7. La aprobación de las mismas por la organización indígena.
8. El saneamiento de la TCO por el INRA.
9. La titulación por el INRA, refrendada por el presidente de la República.

En determinados casos, habrá compensación a los terceros al interior y/o al exterior del área de saneamiento.

Fuente: De Vries 1998: 18-19.

En el caso guarayo, la demanda fue atendida por el Estado desde 1997. Entre los principales problemas enfrentados por esta demanda (y en general por todas las demandas), se destacan:

- la sobreposición entre la demanda territorial y concesiones forestales,
- la sobreposición entre la demanda territorial y propiedades ganaderas,
- la legalidad o no de las propiedades de los terceros,
- el cumplimiento o no de la Función Económica y Social (FES) de las propiedades de los terceros,
- la complejidad en el procedimiento para la identificación de necesidades espaciales (desarrollar),
- una coyuntura política adversa al tema indígena (aunque no hayan expresiones específicas al respecto).

Recientemente el Estado ha titulado el primer polígono de la TCO guaraya, ubicada al norte de la provincia. Sin embargo, el

recorte de la superficie de la demanda originado en las recomendaciones emitidas por el VAIPO y avalado por el COPNAG ha suscitado cierta desconfianza por parte de los guarayos. La segunda sección de la provincia Guarayos está parcialmente dentro del primer polígono titulado por el Estado, y casi la totalidad de la extensión de la sección está comprendida dentro de la demanda. Al margen de ello, persiste la existencia de los sindicatos o zonas agrarias. Los más antiguos son los de San Miguel, San Andrés y San Rafael, ubicados sobre el camino a Ascensión en los dos primeros casos, y sobre el camino a Salvatierra en el último. Por sus nombres, se percibe la influencia misional.

Cuadro 2.15
Superficies ocupadas por comunidades guarayas en Urubichá

Comunidad	Superficie en hectáreas	% del total del municipio
Urubichá	3.619	0,4
Yaguarú	13.428	1,6
Salvatierra	29.137	3,5
Cururú	37.441	4,5
Total	**83.625**	**10**
MUNICIPIO	**833.294**[20]	**100**

Fuente: Elaboración propia a partir de CEADES-COPNAG 1998: 21 y De Vries 1998.

3.3.1.3 Actividades económicas

Actualmente las actividades económicas de los guarayos se enmarcan dentro de dos sistemas no excluyentes: el sistema tradicional y el sistema mercantil. Las actividades tradicionales se remontan posiblemente a la época pre-misional, como en el caso de la caza, la pesca, la recolección de productos del monte, algo de fabricación de artefactos, y en cierta medida la agricultura. La crianza de animales domésticos, la artesanía y —otra vez, en cierta medida— la agricultura fueron desarrolladas en el periodo misional.

[20] Según el PDM de Urubichá, la superficie del municipio es de 1.180.123 hectáreas.

Los productos agrícolas más tradicionales son el maíz, la yuca y el maní, en torno a los cuales existen mitos. Los demás son: arroz, guineo, plátano, piña, caña de azúcar, frijol, camote, sandía, zapallo, tabaco, café, cebolla, cacao, así como cítricos (naranja, lima, mandarina, limón) y frutas (papaya, chirimoya, tamarindo, mango, tutumo). Esta producción diversificada está destinada en gran mayoría a la autosubsistencia. Si bien se practica con el sistema de roza y quema, tal como lo efectúan los colonizadores, el conocimiento guarayo en la materia es más profundo y se sustenta en el conocimiento de los suelos y la rotación de los cultivos. Sin embargo, la reducción del espacio cultivable está implicando un agotamiento de los suelos que se traduce en la disminución del rendimiento agrícola.

La caza y la pesca implican asimismo un profundo conocimiento de los ecosistemas y de las costumbres de la fauna local por parte de los guarayos, la cual es muy variada, tanto en mamíferos como reptiles, aves y peces. Los animales son requeridos tanto para la alimentación como para usos medicinales. Lamentablemente, por la presión que sufre el medio, el acceso a animales grandes es más difícil pues éstos se encuentran cada vez más alejados de las comunidades y los chacos de los guarayos.

La artesanía de carácter tradicional consiste en la elaboración de artefactos para el uso doméstico: para la construcción de viviendas, el mobiliario, la agricultura, la caza y la pesca, la vestimenta, el transporte de productos, juguetes y recreación y para la música. Las mujeres trabajan con arcilla para fabricar cerámicas mientras que los hombres usan fibras vegetales. Se considera que los productos de la zona de Urubichá son verdaderamente genuinos al haber estado más alejados de las influencias externas (Lehm 1993: 84). Por otro lado, como prácticas aprendidas en la época misional, muchos guarayos tienen destrezas en carpintería, herrería y talabartería.

La crianza de animales ha sido heredada de la época misional, en la que existía un importante hato de ganado vacuno. Pero este fue desapareciendo con la secularización de las misiones. Actualmente, los guarayos cuentan con animales domésticos como gallinas, patos, cerdos, como capital de reserva más que para consumo.

El ingreso de criollos a la región tanto como propietarios ganaderos o como concesionarios forestales ha implicado una serie de cambios para los guarayos al restringir su acceso a recursos naturales a simples parcelas de uso agrícola. Aquello implica por tanto cierto viraje en sus actividades económicas, obligándoles a buscar ingresos alternativos puesto que ya no cuentan con las condiciones para desempeñar sus actividades tradicionales.

Como en el resto del país, la vida de los indígenas está cambiando debido a la existencia de nuevos patrones de consumo, en gran parte creados a partir de la apertura de la carretera Santa Cruz-Trinidad, que ha posibilitado el ingreso de comerciantes y de productos, pero en parte también a partir ya de la época misional, y que implican un gasto monetario: bienes de prestigio (bicicletas, radios, pilas, cassettes), matrículas escolares, útiles, ropa, zapatos, e incluso alimentos (carne vacuna ante la reducción de los productos de la caza, aceite, azúcar, etc.) y otros (fósforos, garrafas, jabón) que resultan de la pérdida de conocimientos o de acceso a recursos (Lehm 1993: 97). Por tanto, los productos comercializados son variados: agrícolas, como el maní o el arroz; del monte, como animales vivos o productos de cacería, o semi-elaborados como el aceite de cusi; animales domésticos; artesanales; y, finalmente, su propia mano de obra, a las parroquias, a los ganaderos, a los madereros o incluso a los collas. Sin embargo, este proceso no se nota con mucha fuerza en el municipio de Urubichá, pues sus comunidades no se encuentran ubicadas sobre la carretera Santa Cruz-Trinidad.

3.3.1.4 La organización indígena: las centrales comunales en Urubichá

En el caso guarayo, las organizaciones existen al nivel de las comunidades. A diferencia del caso de Kaipependi, ésta, como las organizaciones weenhayek y tapiete, son organizaciones de reciente creación y responden a la necesidad del Estado de contar con interlocutores indígenas organizados. En todo caso, la organización comunal de Urubichá ha visto trascender su influencia más allá de su jurisdicción, al punto de competir con el mismo COPNAG. La Central Étnica Comunal de Urubichá (CECU) ha logrado constituirse en una suerte de comité cívico guarayo al cual adhieren tanto las organizaciones étnicas como gremiales y, además, funciona e intenta fiscalizar al municipio.

En el municipio de Urubichá, las organizaciones indígenas toman el nombre de centrales comunales. Éstas no han sido estudiadas en sí, y las instituciones que trabajan con ellas no han desarrollado estudios específicos sobre su dinámica interna[21]. La jurisdicción de estas centrales es reducida pues cada una corresponde a una comunidad y sus zonas agrarias. En la medida en que las comunidades son totalmente indígenas, las organizaciones comunales abarcan a toda la población y sirven de paraguas a todas las organizaciones funcionales.

Las cuatro comunidades del municipio de Urubichá cuentan cada una con una central comunal cuyo objetivo es defender los intereses de los habitantes, como ser: impedir que el espacio de tierra que poseen sea arrebatado por agentes externos a la comunidad; mantener la armonía al interior de la población; defender el acceso y uso de los recursos forestales; diversificar la producción para insertarse en mejores condiciones en el mercado. Otras de las labores importantes de las centrales es el control de la presencia de visitantes, ya sea a nivel institucional o individual; de esta manera se fiscalizan las actividades realizadas dentro del pueblo, es decir, se conoce quiénes son, qué quieren hacer y en qué medida esta presencia beneficiará a la comunidad.

En cuanto a la directiva de las centrales comunales, mínimamente está conformada por un presidente y un vicepresidente, que deben cumplir con ciertos requisitos que los hagan merecedores de dicho cargo, como ser: no tener cargos penales; tener buenas relaciones sociales; saber hablar, leer y escribir en castellano; tener ganas de trabajar por el desarrollo de la comunidad. La designación de los máximos representantes de las centrales está en manos de la población y de los cabildantes que dan el visto bueno en una asamblea; de esta manera se elige al presidente y vice-presidente de la organización.

---

[21] La organización no gubernamental CEADES trabaja con COPNAG y se supone que COPNAG descentraliza y delega el conocimiento adquirido con CEADES hacia las centrales comunales. Pero en la práctica, por razones de afinidad como de funcionalidad, se observa una relación directa entre la ONG y la CECU.

Cuadro 2.16
Organizaciones indígenas en Urubichá

Central	Creación	Jurisdicción	Dirigentes
Central Comunal de Urubichá (CECU)	1985	23 organizaciones del pueblo	1994: Bienvenido Sacu, Alfredo Sandóval, Mario Anori 1998: Jaime Yubanore, Roberto Aiguazu, Bonifacio Yarita, Macario Yarita, Ignacio Arina, Sabino Candagüira, Jorge Male, Reyes Zerobeí, Antonio Urapovi, Pascual Urarepia, Rita Oreyai, Elena Cuñapocayai
Central Comunal de Yaguarú (CECY)	1994	Yaguarú, San Luis	1994-1995: Tiburcio Rojas; 1996-1997: Hermen Guaristi; 1998-99: Pedro Moye, Marcelo Ribera, Julia Guacori, Ernesto Parada, Reyes Urañavi, Esteban Guipi, Benito Urapiña, Tiburcio Rojas, Román Álvarez.
Central Comunal de Salvatierra (CECSAL)		Salvatierra	
Central Comunal de Cururú (CCC)		Cururú	

Fuente: Elaboración propia.

El funcionamiento de la central se debe sobre todo al esfuerzo económico y la buena voluntad de los que conforman la directiva. Sin embargo, cuentan eventualmente con el apoyo económico de alguna institución que tiene cierto interés de trabajar con ellos, cubriendo con ello gastos de transporte y material de escritorio, por ejemplo. Otro elemento que da cierto prestigio a las centrales y permite captar la confianza de la población es que cuentan con equipos de radiotransmisión que prestan servicio a la comunidad. Estos equipos han sido generalmente donados por instituciones.

En el proceso de implementación de la Ley de Participación Popular, como lo veremos más adelante, las centrales comunales asumieron el rol que les correspondía en tanto organizaciones territoriales de base, u organizaciones comunitarias. Por tanto, todas cuentan con personalidad jurídica.

De acuerdo a las entrevistas y observaciones, la CECU es la central comunal que ha logrado sobresalir entre las demás ya que su capacidad de convocatoria se hace sentir en el ámbito provincial. Es el punto de referencia de las otras centrales y de las instituciones que aglutina en el pueblo, pues fiscaliza los recursos económicos que corresponden al municipio, así como el funcionamiento de instituciones que trabajan en el mismo. Es considerada como un puente para atender las demandas de la sección. Por ejemplo, si se necesita el arreglo de los caminos, sobre todo los intercomunales, la central designa al jefe de la zona agraria para que haga el arreglo correspondiente; en caso contrario, se decide en asamblea las medidas a tomar. De igual manera en el tema educativo: ante la falta de profesores o profesoras en algunos de los establecimientos de las comunidades, la CECU ejerce presión sobre el o la director(a) distrital de turno para que atienda la demanda lo más rápido posible.

Dicha situación ha generado aceptación y a la vez credibilidad en la población, ya que ve en la central comunal la organización que no solamente vela por los intereses de la comunidad, sino la única institución a la que se puede recurrir para presentar alguna demanda ya sea de carácter comunal o personal. Por este motivo, la población siente que la CECU la representa realmente. Y el rol de fiscalización va más lejos aún: por ejemplo, los representantes de alguna institución que tienen interés en trabajar en el municipio deben contar con el visto bueno de la central comunal; en caso contrario, las relaciones con los pobladores y el visitante son rechazadas o mal interpretadas[22].

---

[22] Por ejemplo, una ONG tiene problemas en trabajar en el lugar por haber sido calificada de "anticristo" por la CECU. Este calificativo de corte religioso toma fuerza en la medida en que la región es aún muy católica, mientras que dicha ONG es evangélica.

El potencial de la central comunal está íntimamente relacionado con la personalidad de su presidente, Jaime Yubanore, ya que él posee cualidades que lo ponen en ventaja con relación al resto de los dirigentes comunales: recibió educación sistemática, lo cual le permite leer y escribir en lengua castellana y, por ende, interpretar y analizar documentos que guardan alguna relación con el porvenir ya sea del municipio o de la comunidad. Es por ello también que ha adquirido experiencia en el relacionamiento institucional. Los factores mencionados, sumados al carisma de Yubanore y a la imagen que ha logrado crear como persona honesta e identificada con las necesidades de su pueblo, son cualidades que hacen de este personaje un líder respetable.

Las demás centrales (CECY, CECSAL y CECU) presentan características similares: todas han adquirido su personería jurídica y son las OTB; todas intentan fiscalizar al gobierno municipal para asegurar el cumplimiento de las actividades previstas en sus respectivas comunidades, priorizando los temas de salud, educación y vías de comunicación. Y, salvo en Yaguarú, todas gozan de poca experiencia en materia organizativa.

3.3.2 Los guaraní de la Capitanía de Gran Kaipependi Karobaicho en el municipio de Gutiérrez

El pueblo guaraní es, después de la quechua y la aymara, la población indígena más importante de Bolivia[23], tanto numéricamente como dentro del imaginario nacional. Efectivamente, si bien la toma de conciencia por parte de la sociedad boliviana de la existencia de las poblaciones indígenas de tierras bajas en el país de Bolivia data básicamente de 1990, la referencia a los guaraní ha sido una constante para el conjunto de la población boliviana, que los ubica en el Chaco. Aunque algunos guaraní se han visto obligados a migrar hacia la región integrada de Santa Cruz en busca de mejor suerte[24], el conjunto

[23] El idioma guaraní es parte de la familia lingüística tupi-guaraní, que cuenta actualmente con más de tres millones de hablantes ubicados en Brasil, Bolivia, Paraguay y Argentina, y que se distribuye en más de 60 idiomas y dialectos. En Bolivia, los pueblos indígenas que comparten la raíz tupi-guaraní son los guaraní, los tapiete, los guarayos, los sirionó y los yuki.

[24] Una investigación auspiciada por el PIEB en el departamento de Santa Cruz está actualmente estudiando este fenómeno: "Los indígenas olvidados: los guaraní chiriguanos en Santa Cruz de la Sierra".

de la población se encuentra diseminado en tres departamentos del país, de la manera siguiente:

Cuadro 2.17
Secciones municipales donde hay población guaraní

Departamentos	Provincias	Municipios
Santa Cruz	Cordillera	Lagunillas, Cabezas, Charagua
		Gutiérrez, Camiri, Boyuibe, Cuevo
	Andrés Ibáñez	La Guardia
	Warnes	Warnes
Chuquisaca	Hernando Siles	Monteagudo, Huacareta
	Luis Calvo	Muyupampa, Huacaya, Machareti
Tarija	O'Connor	Entre Ríos
	Gran Chaco	Yacuiba, Carapari, Villa Montes

Fuente: APG.

Según datos de la APG, existen alrededor de 55.000 guaraní en Bolivia, en cerca de 360 comunidades, sin contar la población empatronada en estancias —en las llamadas "comunidades cautivas"— y la población que radica en centros urbanos como Camiri y Santa Cruz. Si bien el pueblo guaraní se considera uno solo, existen marcadas diferencias internas entre, por ejemplo, los habitantes de la Zona Cruz (nombre genérico atribuido al conjunto de comunidades guaraní de los alrededores de la ciudad de Santa Cruz) y los de Tentayapi (Chuquisaca), conocida esta última como la comunidad más "tradicional" del mundo guaraní en Bolivia. Las diferencias, que se manifiestan en las actividades económicas, la vestimenta, el modo de vida, de organización, etc., origen tanto en elementos culturales como en económicos e incluso religiosos.

En Gutiérrez, las comunidades ubicadas en la 5ª sección municipal de la provincia Cordillera son, en su gran mayoría, guaraní. Conforman actualmente dos capitanías: la del Gran Kaipependi Karobaicho (GKK), y la de Kaaguasu, las mismas que están ubicadas respectivamente en los cantones de Eiti, por un lado, e Ipitá y Gutiérrez, por el otro.

Cuadro 2.18
Población de Gutiérrez por capitanías

Comunidades de la Capitanía de Kaipependi Karobaicho	Población	Comunidades de la Capitanía de Kaaguasu	Población
Cantón Eity		**Cantón Ipitá**	
Eiti	914	Ipitá	449
Kapirenda	471	Tatarenda Nuevo	261
Pocitos	298	Tatarenda Viejo	384
Pampa Yuro	73	Ipitacito del Monte	1.007
Sinaí	257	Karaguatarenda	117
Paja Colorada	137	Itaembeguasu	203
Ipatimiri	625	Itai *	230
El Cruce	412	Yumao *	SD
Kaipependi	95	Sausalito *	SD
Guasuanti	325	**Cantón Gutiérrez**	
Itapicoe	366	Karitati	106
Kapikuandi	87	Palmarito	545
Edén	76	Kuruguakua	566
Guaychindi	218	Los Pozos	197
Tëta Pɨau	255	Javillo	140
Pozo Riva	118	Guirapayeti	290
Mborevigua	40	Guirayurarenda	173
Itayu	89	Parlamento	26
Kasapa	135	La Herradura *	200
Ivamirapinta	427	Pirirenda *	81
Total GKK	**6.332**	Ivavivayere *	SD
		San Silvestre *	105
		Gutiérrez (pueblo) *	559
		Total Kaaguasu	**5.639**

*: Comunidades con población mixta, es decir, guaraní y *karai*.
SD: Sin datos.
Fuente: UAGRAM 1998.

La población indígena del municipio es mayoritaria, constituyéndose en cerca de 90% de la población total. Cabe observar que los datos del Censo Indígena a nivel de municipio no nos sirven por dos motivos: en primer lugar, porque el levantamiento de información de la región Chaco fue deficiente, con un subregistro de la población indígena, y, en segundo lugar, porque cuando se realizó el censo, en 1994, el cantón Eiti en el cual se encuentra la Capitanía de GKK formaba parte de la jurisdicción de la sección municipal de Camiri.

De ahora en adelante, como lo señalamos en la introducción, al evocar al municipio de Gutiérrez y su población guaraní, sólo vamos a tratar de la Capitanía de GKK y no de la de Kaaguasu, al ser la primera una de las capitanías más tradicionales del mundo guaraní en Bolivia.

3.3.2.1 Síntesis histórica

Al haberse mantenido al margen del conjunto de las misiones franciscanas, las fuentes sobre GKK son menos abundantes que para otras capitanías guaraní. Por otro lado, las pocas investigaciones que se han realizado sobre esta capitanía han suscitado el recelo y la desconfianza de los pobladores (por ejemplo, la de Albó 1990), que reivindican el derecho de escribir su propia historia, recopilando sus recuerdos para reconstruir su memoria.

En la década de los años 50, el historiador cruceño Hernando Sanabria evocaba la situación de la "nación guaraní", constatando el deterioro de sus condiciones de vida, tanto desde el punto de vista económico como del cultural. Una excepción era el entonces "núcleo comunitario de Caipependi", "situado entre la sierra de Carobaicho y las primeras empinaduras de la sierra de Aguaragüe", en una extensión de cerca de 400 kilómetros cuadrados. Allí, unos 2.000 a 3.000 "chiriguanos puros . . . viven como dueños en común y bajo este régimen trabajan y se bastan a sí mismos" (1951: 49), hablando un guaraní sin influencia del castellano. El núcleo comprendía los rancheríos de Eiti, Ibiray, Guandecairenda, Tacuarembotimi, Abatiogüe, Itayo, Itapecoa y Guayapoti. A la cabeza del conjunto se encontraba el capitán grande Santos Ayreyu[25], cuya autoridad indiscutible se manifestaba

[25] Así retrata Sanabria a Santos Ayreyu: "... gobierna a manera de señor feudal ese pintoresco personaje de fachendoso desplante e imponente figura que se llama Santos

en la asignación de parcelas para la labranza y la disposición de la mano de obra para trabajos colectivos. Pero, añade el autor, pese a la fortaleza de este sistema, la presión de los hacendados sobre la tierra y la migración de los guaraní hacia los centros poblados estaba desmoronando este reducto.

Esta evocación idealizada de la Capitanía del Gran Kaipependi Karobaicho resume, a su manera, los elementos más relevantes de su historia: un espacio territorial relativamente autónomo, dirigido por un capitán un tanto fuera de lo común. Autores como Albó y Saignes concuerdan en evocar a Tengua como el capitán de Kaipependi a fines del siglo XIX. El desempeño del capitán durante el episodio de Kuruyuki, en 1892, ha sido objeto de varias interpretaciones. Según Albó, que cita a Sanabria, el subprefecto de la provincia Cordillera retuvo al capitán en Lagunillas, impidiendo de esta manera que interviniera en la contienda. Por otro lado, Saignes menciona que las autoridades *karai* le pidieron que vigilara a 400 guerreros apresados en la batalla, lo que atestigua el grado de confianza del prefecto en este capitán (Saignes 1990: 196). Esta versión estaría confirmada en las palabras del nieto de Ignacio Ayreyu:

> nosotros no hemos sido partes de esa masacre que hubo, no hemos estado, o sea que nuestro mismo capitán en ese tiempo no ha querido que nosotros estemos ayudándole a ese porque ellos habían pensado que siempre ese Apiaguaiqui y todas esas cosas era gente que robaba a los ricos, ganado y que se yo, de tal manera que no le gustaba a nuestro capitán, y entonces nuestra misma gente fueron los que lo agarraron a Apiaguaiqui pues, 150 lanceros que han ido de Kaipependi, ellos lo agarraron y lo entregaron a Gutiérrez a sus enemigos y lo mataron en Monteagudo. Así que de tal manera que no estamos muy de acuerdo con las escrituras de Apiaguaiqui, porque estos son ya más o menos hecho por los curas que ellos lo han empujado a esa masacre (Rogelio Ayreyu).

Este hecho iría en contra de la versión oficial de la historia guaraní, que hace de Kuruyuki uno de los hitos más importantes en la desestructuración del pueblo. En este caso, los de Kaipependi optaron por no resistir a la sociedad *karai* (en su versión militar o

---

Ayreyu, retoño de una vieja dinastía aborigen cuyo origen según es la fama se remonta a pretéritas edades" (Sanabria 1951: 50).

religiosa), sino dialogar con ella, en busca de beneficios para las comunidades indígenas.

El hijo y sucesor de Tengua, Karuti, depuesto por no estar en condiciones de ejercer la capitanía, fue remplazado por Taruire, el cual es recordado por haber enviado a muchos guaraní a trabajar en los gomales del norte amazónico (Albó 1990: 127). En la década de los años 20, Santos Ayreyu, hijo de Ignacio[26], asumía la capitanía. Conocido por el antropólogo Alfred Métraux, fue descrito —en forma similar a la que hizo Sanabria— como una persona asimilada a la sociedad boliviana, con el aspecto de un hacendado *karai* (Saignes 1990: 217). Al igual que su padre, prosiguió con la tradición de relacionarse con el Estado boliviano y sus representantes locales. Al respecto, este relacionamiento es interpretado por Saignes, por un lado, como la voluntad de asimilación a la sociedad dominante, pero, por otro, como una estrategia de defensa de la tierra y de la población guaraní en su doble condición de bolivianos y de guaraní. La alianza con los *karai* no es vista como una traición, sino con el convencimiento de que la integración es la condición para lograr el bienestar de la gente (1990: 181).

En la gestión de Santos Ayreyu, la sede de la capitanía fue trasladada desde Kaipependi a Eiti, donde se mantiene hoy en día. De esa época dataría también la fragmentación de la capitanía en comunidades (Albó 1990: 128), dando lugar al surgimiento de varias de las comunidades actuales.

Sucedió al capitán Santos, en la década de los años 50, su hijo Aurelio, que siguió el esquema cacical-patronal del padre. Sin embargo, según la interpretación cuestionada de Albó, ya no tanto en beneficio de la comunidad, sino para sus propios intereses. La autoridad del capitán era justificada si éste trataba a los comunarios con respeto y defendía sus intereses ante los *karai*. En este caso, los recuerdos acerca de su despotismo, por un lado, y, por otro, de su relacionamiento con los *karai* son mayores a los de la defensa de los intereses de la capitanía. La ambición de poder de Ayreyu (¿o bien su

---

[26] Según Albó, Santos Ayreyu pudo haber sido hermano de Karuti o bien el mismo Karuti, con nombre modernizado.

manipulación por las autoridades locales?) le llevó incluso al parlamento, donde ejerció como el primer diputado indígena en la época de Barrientos. También se relacionó con los sindicatos campesinos oficialistas, con las asociaciones de ganaderos y con la sociedad camireña en general.

Sin embargo, poco a poco, su poder fue disminuyendo así como su influencia. Poco antes de morir, en 1985, nombró a su hermano Rogelio como su sucesor. Cuenta Rogelio:

> De ese tiempo a mí me nombraron que yo sea el capitán y yo no quería por cuanto yo conocía qué era el capitán, como veía que no había apoyo de su misma base alguna vez, y por eso no quería [...] Bueno yo he sugerido que hayga entonces una elección, y entonces se hizo así pero ni aún así no había digamos candidatos que nos traían las comunidades entonces a la fuerza he tenido que asumir esta época.

Entonces, fue capitán en forma interina hasta que una asamblea decidiera quién asumiría la dirección de la capitanía. Esto demuestra un cambio radical en la conducción de la capitanía. Finalmente, el 28 de abril de 1987 Rogelio Ayreyu fue posesionado en Eiti como capitán grande de Kaipependi Karobaicho, pero ya en la estructura de la recién creada Asamblea del Pueblo Guaraní[27]. Condujo los destinos de la capitanía hasta fines de 1998. Durante este tiempo, la jurisdicción de la capitanía se consolidó, pues ante los intentos "separatistas" de las comunidades de Karobaicho se cedió el cargo de segundo capitán al capitán de estas comunidades, asegurando su persistencia en el seno de la capitanía grande.

El 30 de abril de 1999 fue posesionado Mariano Rojas, el nuevo capitán de Kaipependi elegido en asamblea. Este cambio de timón en la dirección de la capitanía se puede explicar por la voluntad del "clan" Ayreyu de demostrar que la capitanía no es de su propiedad, dando un espacio para que otros dirigentes —que surgieron en las bases— puedan acceder a la atención de las comunidades[28].

---

[27] El que posesionó al heredero de los Ayreyu fue el heredero de los Barrientos, Bonifacio Barrientos "hijo", capitán grande del Alto y Bajo Isoso, otra de las capitanías "tradicionales" guaraní. Para un relato de la asamblea y la posesión, ver Albó 1990: 248-250.

[28] También puede tratarse de una etapa de observación del desempeño de estos dirigentes, al término de la cual una evaluación negativa de los mismos conduciría al

3.3.2.2 Tierra/territorio

Para el pueblo guaraní, al igual que para todos los pueblos originarios y/o indígenas, el concepto de territorio (*ivy*) va más allá de la propiedad de un determinado espacio[29]. En el pasado, el acceso a la tierra era irrestricto, pero desde el siglo XIX, con la invasión del espacio ocupado por los entonces llamados "chiriguanos" por parte de los criollos bolivianos, los indígenas vieron la necesidad de oficializar la propiedad de la tierra, y de obtener los títulos de tierra correspondientes[30].

En algunas capitanías, como en el Isoso o Kaipependi, las autoridades indígenas se preocuparon por realizar los trámites para obtener títulos comunales. De esta manera, varias comunidades cuentan actualmente con títulos de tierras en calidad de "propiedad comunal", pero éstas constituyen la minoría con relación al conjunto de las comunidades guaraní. Las reivindicaciones territoriales siempre han estado al orden del día entre las demandas de la organización del pueblo guaraní.

---

retorno de los Ayreyu a la cabeza de la capitanía... ¿O es muy especulativo? Al respecto, Rogelio Ayreyu señala: "En el transcurso del trabajo se va a ver. Y además es todo un desafío, si realmente nosotros como Ayreyu vemos bien por las comunidades, o otra gente también ven o mejor, entonces es un desafío. Ahora si la gente ven que no es muy... este ...muy bueno, entonces ellos mismos van a decir, pues. Entonces, este es el desafío que hay, pero además la cuestión de, va a costar mucho si, la cuestión de social más que todo porque nosotros como Ayreyu, somos conocidos en todo, a nivel de Bolivia, no? Entonces ahorita el que dentra, pucha va a entrar, no sé como, no? Le va a costar". Acerca del tema de la adaptación constante de la capitanía como estrategia de supervivencia, ver Saignes 1990: 218.

[29] Como lo recuerda el antropólogo Díez Astete: "En efecto, para los guaraní el concepto de territorio implica más que la simple existencia de espacios para la agricultura o la ganadería; comprende además la práctica de la caza y de la pesca, de la recolección de frutos y plantas de construcción y medicinales y en el trasfondo representa el espacio de la naturaleza sagrada, que comunica a los hombres con el mundo sobrenatural de los antepasados. Por otra parte, la tierra de cultivos es elegida como la que debe prestar la mayor facilidad al laboreo en condiciones en que las peores tierras han sido dejadas para los guaraní por los hacendados" (Díez Astete/ Murillo 1998: 100).

[30] Sobre el tema del régimen misional de la tenencia de la tierra en el Chaco, ver los trabajos de Langer.

A diferencia de otras capitanías, Kaipependi Karobaicho goza de títulos de tierras en forma comunal desde hace mucho tiempo. Sin embargo, se encuentra actualmente tramitando una demanda de TCO[31]. Los capitanes a lo largo de la historia se empeñaron en obtener la titulación de las tierras de la capitanía, por todos los medios posibles. Para ello, desarrollaron desde el siglo XIX una relación fluida con las autoridades bolivianas.

Las etapas de esta presión están reflejadas en las producción de disposiciones legales relacionadas con el tema[32]. En 1876, el capitán Ignacio Ayreyu solicitaba el amparo en la posesión y la propiedad de las tierras de "los neófitos que representa", y ante las amenazas de despojos por parte de terceros —que se reiterarían a lo largo del siglo XIX y primera mitad del XX— obtuvo la protección del subprefecto de Cordillera (R.S. 24.VII.1876). Pocos años después, en 1883, se emitió otra resolución en el mismo sentido (R.S. 12.II.1883), resaltando el hecho de la antigua ocupación de las tierras de Caipependi y Carobaicho[33].

En 1915, el sucesor de Ignacio, José Santos Ayreyu, reconocido como capitán de "las tribus de Caipependi" proseguía con el tema: pidiendo nuevamente el amparo en la posesión de los terrenos y caseríos que ocupan los indígenas (R.S. 7.IX.1915), por lo que se instruyó la inscripción de las tierras en el Registro Nacional de Tierras. Por lo

[31] En el contexto actual, varias demandas de TCO han sido presentadas al Estado boliviano (Avatiri Ingre, Avatiri Huacareta, Itikaraparirenda, Macharetí, Ñancorainza, Carandaití en Chuquisaca; Itikaguasu en Tarija; Charagua Norte, Charagua Sur, Isoso, Kaaguasu, Kaami, Iupaguasu, Takovo, Yembi Guasu en Santa Cruz). Algunas están siendo atendidas en forma avanzada: las demandas de Iupaguasu, Machareti, Itikaguasu, por un lado, y del Isoso, por otro, se encuentran en una etapa adelantada hacia su saneamiento y posterior titulación. Sin embargo, estos adelantos son poco comparados con la situación de emergencia que viven miles de guaraní en las comunidades cautivas de Chuquisaca, pues su acceso a la tierra está negado por los propietarios en cuyas tierras están viviendo, en condiciones de extrema pobreza y sin respeto alguno a sus derechos. Ahí no hay acceso a la tierra, a la educación, la salud o al trabajo en condiciones humanas.

[32] Esta producción de resoluciones se encuentra en los anuarios administrativos nacionales. El caso de Kaipependi es uno de los pocos en que se puede proceder a una reconstrucción de la historia legal de la posesión de un territorio indígena.

[33] Grafía de la época.

visto, no se llevó a cabo esta orden, la Prefectura de Santa Cruz no expidió los títulos de propiedad ni efectuó las mensuras necesarias ni el alinderamiento esperado y en 1919 y 1920 Santos Ayreyu insistía en el trámite, con el fin de prevenir el despojo de las tierras por parte de terceros (R.S. de 14.X.1919 y 23.IX.1920).

Finalmente, Caipependi y Carobaicho obtienen el título ejecutorial 2152 por R.S. del 12.IX.1948 con las superficies respectivas de 56.154,08 has y 1.677,433 has. Posteriormente, los trámites para la dotación y consolidación de tierras ante el Consejo Nacional de Reforma Agraria fueron llevados adelante por el capitán Aurelio Ayreyu, ingresando la mayoría de los trámites de las comunidades en 1972.

3.3.2.3 Actividades económicas

Si las poblaciones andinas se caracterizan por ser culturas asociadas al cultivo de la papa, los guaraní han desarrollado una cultura del maíz. Las actividades económicas de los guaraní en Gutiérrez, que ya hemos evocado en la caracterización de la sección, son principalmente la agricultura y, en menor medida, la ganadería, mayormente desarrollada por los *karai*. Sobre la superficie total de la sección, un poco más de 402.293 has, 67.000 has pertenecen (con título de propiedad comunal) a la Capitanía guaraní de Kaipependi Karobaicho y 29.077 has a la Capitanía de Kaaguasu: no se trata de la superficie que abarcan las capitanías, sino de las que poseen legalmente; por consiguiente, los guaraní poseen el 23,8% de la sección, mientras que el 76,2% restante está en manos privadas.

3.3.2.4 La organización indígena: la Capitanía del Gran Kaipependi Karobaicho

La organización indígena en este caso tiene un carácter supracomunal con las capitanías. Organizaciones como la Asamblea del Pueblo Guaraní y el COPNAG han desarrollado, debido a su propio mandato como organización regional, mayores niveles de relacionamiento hacia afuera, con instituciones estatales y no gubernamentales. Por lo menos, así fue hasta la Participación Popular. A partir de entonces, con el cambio de interlocutores (pues ahora hay que tratar con los gobiernos municipales), estas organizaciones pasan

a un segundo plano, dejando que las organizaciones comunales o las que estuvieran agrupadas a una escala similar a la del municipio puedan entrar al escenario.

A diferencia de las otras formas de organización estudiadas, en el caso de Kaipependi, las organizaciones indígenas tienen una larga historia. La organización es "natural" y tradicional. Siempre ha existido la conciencia del liderazgo.

Ya hemos evocado la historia de la jurisdicción territorial que corresponde a la Capitanía de Kaipependi Karobaicho. Una capitanía es a la vez un espacio y la organización que lo representa. En guaraní, *tëta guasu* significa el "conjunto de comunidades que cuentan con una organización e incluso un espacio común y puede referirse al núcleo o capital de dicha zona como también a toda la zona" (Van Dixhoorn 1997: 42). La Capitanía del Gran Kaipependi Karobaicho cuenta con personería jurídica (07070656, de 16.IV.1997) y su jurisdicción abarca actualmente las 18 comunidades del cantón Eiti de la 5ª sección municipal de la provincia Cordillera.

En el pasado, la capitanía estaba dirigida por el capitán grande o *mburuvisha guasu* cuya autoridad era incuestionable[34]. Siendo la "materia prima" de la capitanía el territorio que ocupa la misma, el capitán grande tenía la responsabilidad, entre otras, de conseguir los títulos de las tierras indígenas y de custodiarlos. Para ello, así como para otras de sus actividades, debía tener la capacidad de moverse entre dos mundos: el de los *karai* y el de los guaraní.

Sin embargo, en los últimos años, la dirigencia de la capitanía se ha ampliado y pese a las apariencias, el cargo de capitán no es hereditario, por lo que es la asamblea de las comunidades la que decide quién debe asumir esta función, así como los demás cargos dentro de la organización. Si bien el capitán representa y dirige a los comunarios y comunarias, el poder de decisión recae en la asamblea zonal, que es

[34] Aún ahora, los comunarios de la Capitanía de Kaipependi recuerdan que no podían ejercer ningún tipo de control social sobre sus dirigentes. Según Zarzycki, los símbolos del capitán son el hacha, la pala, el machete, el sombrero grande, las alforjas y un tari (comunicación personal).

la instancia decisional que permite unificar los criterios, estrategias de desarrollo y el accionar del conjunto de comunidades que integran la capitanía. Ninguna decisión que involucre a dos o más comunidades es tomada unilateralmente, sino más bien estas se definen involucrando de esta manera sus formas de organización (UAGRM 1998: 107).

Dentro de la capitanía (jurisdicción) existen dos niveles de organización: la capitanía propiamente y las comunidades que la conforman. A este nivel, las autoridades comunales o corregidores[35] son nombrados en asamblea, mediante voto secreto. Existen por tanto diez y ocho corregidores comunales (uno por comunidad) y un corregidor central, así como un subcentral o subcorregidor. Los corregidores comunales atienden los problemas internos de las comunidades como robos, peleas, asuntos internos de carácter policial. Según la gravedad del caso, son atendidos por el corregidor subcentral o el corregidor central.

A la cabeza de la capitanía se encuentra el capitán grande, acompañado entonces por los dos corregidores anteriormente mencionados y un "alcalde". "Los corregidores y el capitán no cuentan con el apoyo económico de las comunidades y menos de las instituciones", señalaba el actual corregidor, Germán Borora, quien añadía: "El corregidor municipal o seccional es nombrado por el subprefecto, pero aquí, es la asamblea la que decide y nombra. El primero no tiene jurisdicción aquí".

En abril 1999, el capitán Rogelio Ayreyu transmitió el mando a Mariano Rojas, elegido en asamblea meses antes. Sin embargo, el ex capitán, que goza de mucho prestigio en el mundo guaraní, ha quedado con el cargo de coordinador del Consejo de Capitanes Guaraní de Bolivia.

Según el nuevo capitán, el trabajo que debe realizar la organización consiste en velar por el bienestar de los comunarios y atender las necesidades de cada comunidad. La organización no cuenta con financiamiento alguno[36] y las autoridades no perciben ingresos, pero los comunarios aportan cuando es necesario, reconocen los dirigentes.

---

[35] Y no capitanes comunales, como en el caso de los weenhayek.

[36] En realidad, existen proyectos de organizaciones no gubernamentales y de la cooperación internacional que cuentan con un componente de fortalecimiento institucional que beneficia a la organización.

A partir del conocimiento de las necesidades de las comunidades, la organización prioriza las mismas, pero con el tiempo aparecen más necesidades, por lo que la capitanía debe trabajar para mejorar la situación de todos, priorizando lo más urgente.

Cuadro 2.19
Cargos en la Capitanía de Kaipependi Karobaicho, 1994-1999

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Capitán grande	Rogelio Ayreyu	Rogelio Ayreyu	Rogelio Ayreyu	Rogelio Ayreyu	Rogelio Ayreyu	Mariano Rojas
Corregidor	Modesto Chacae	Modesto Chacae	Demesio Aquino	Demesio Aquino	Alfredo Domínguez	Germán Borora
Sub corregidor	Francisco Ayreyu	Francisco Ayreyu	Juan Moreno	Juan Moreno	Antolín Vaca	Jesús Carvajal
Alcalde	Liborio Taruire	Liborio Taruire	Juan Abayo	Juan Abayo	Bautista López	Germán Guardia

Fuente: Elaboración propia

El antiguo capitán recuerda las reivindicaciones tradicionales que caracterizaron la historia de la Capitanía de Kaipependi: "Siempre de lo que se ha peleado ha sido luchar por las tierras, la educación, de la cual en Kaipependi, en este asunto de la educación está muy adelante de todas las otras comunidades, no?". En efecto, la educación es el orgullo de Kaipependi[37], constituyéndose ahora en un reservorio de recursos humanos para la educación intercultural bilingüe en el ámbito regional. Por otro lado, con el esfuerzo de la capitanía, se han formado recursos humanos profesionales en varios sectores, los que tienen el compromiso de trabajar a favor de su capitanía de origen.

[37] "Seguramente nuestros antepasados han pensado de que el desarrollo estaba en la educación. Sin educación no se podía hacer desarrollo en las comunidades, quizás esto se ha pensado. Primero era una sola escuela que mantenía Santos Ayreyu, de ahí todos aprendían y cuando ya estuvo don Aurelio Ayreyu, ya se esparció las escuelas en cada comunidad, y dentro de mi trabajo ya hicimos los colegios de la cual ya hay profesionales" (Rogelio Ayreyu).

3.3.3 Los weenhayek del municipio de Villa Montes y algo de Yacuiba

Cuadro 2.20
Población weenhayek en los municipios de Villa Montes y Yacuiba

Comunidades	Nombre nativo	Según Alvarsson en 1984	Según Censo Nacional de 1992	Según Censo Indígena de 1994	Según Crespo, 1997
VILLA MONTES					
Villa Montes	Tuntey	280	173	369	470
San Antonio	Tunteytas	25	119	110	95
Capirendita	'Ifakyat	350	559	384	457
Quebrachal	Kyelhkyat	45	30	79	45
Tres Pozos	Kyowhaytas	-	73	96	125
Algarrobal	Ho'o'yo'	160	127	77	107
San Bernardo	Qoqtaj	20	49	49	45
Bella Esperanza	Lhaakwetaj	5	36	19	26
Resistencia	Qhoqhis	35	58	67	63
Kilómetro 1		s.d.	s.d.	s.d.	s.d.
Cueva de León		s.d.	s.d.	s.d.	s.d.
Viscacharal	Aanhanhi'	25	85	45	42
YACUIBA					
Purísima	Hookwat	40	88	42	114
Antezana	'Iyela'yamhuy	-	15	9	20
Yuchán	Tijwomtaj	50	43	63	124
Crevaux	Ahââtay womek	560	777	77	1.250
Sausal	Sikyuyu'Jwitás	65	60	38	52
Las Moras	Testukwitaj	-	138	81	128
Timboy	Timoy	40	28	81	52
TOTAL		**1.700**	**2.458**	**2.165**	**3215**

Fuente: Alvarsson 1993, INE-SAE-CIDOB 1996, Crespo 1997.

La población indígena weenhayek, tradicionalmente conocida como mataca, es parte de familia lingüística mataco-mak'a, que incluye a los idiomas chorote, chulupa y mak'a. Los weenhayek de Bolivia viven en la provincia Gran Chaco del departamento de Tarija, específicamente en los municipios de Villa Montes y Yacuiba. Por otro lado, alrededor de 12.000 weenhayek radican en la Argentina.

Si bien nuestro estudio ha enfocado en el municipio de Villa Montes, no hemos podido dejar de considerar lo que ocurría en Yacuiba respecto al tema de la presencia de población indígena, puesto que el asentamiento de mayor importancia para los weenhayek (Crevaux) se encuentra en la primera sección de la provincia Gran Chaco.

3.3.3.1 Síntesis histórica

En la memoria colectiva de los weenhayek de la actual comunidad de Crevaux, ellos provienen de "aguas abajo del río" Pilcomayo (Crespo 1997). En realidad, se supone que llegaron a la región del Gran Chaco desde la Patagonia y la Tierra del Fuego para compartir este espacio con otros pueblos (Alvarsson 1993: 46).

Los primeros contactos entre los matacos[38] y los colonizadores europeos datan de la primera mitad del siglo XVII. En 1635, unos misioneros jesuitas intentaron en vano reducirlos cerca del río Bermejo pero. Posteriormente, sobrevino una época de conflictos entre matacos y españoles, seguida de un periodo de paz, a lo largo del cual muchos matacos fueron a trabajar en ingenios azucareros. En 1756 se creó la misión de San Ignacio, al lado del río Ledesma (Argentina), con matacos y tobas. Posteriormente, debido a luchas internas, los franciscanos que reemplazaron a los jesuitas fundaron en 1799 una nueva misión llamada Nuestra Señora de las Angustias de Centa. Sin embargo, ante el peligro que representaba el cercano pueblo de Orán, fundado en 1794 y poblado por blancos decididos a exterminar a los indígenas, la población fue dispersada. En la primera mitad del

[38] En la medida en que el término weenhayek ha sido reconocido recién en la década de los años 90 por la sociedad civil, así como por la comunidad académica, y que la bibliografía sobre los weenhayek hace referencia a ellos como matacos, mantendremos este apelativo en los párrafos de descripción histórica.

siglo XIX, la zona del río Bermejo fue invadida por colonizadores criollos; ante los ataques de los matacos a varios establecimientos, los criollos masacraron a los indígenas en la Colonia Rivadavia, en 1872.

Entre tanto, en territorio boliviano, el avance misional sobre el Chaco se tradujo en una serie de fundaciones misionales esencialmente con pobladores guaraní (ver Comajuncosa/Corrado 1884; Giannecchini 1995), aunque los tobas y los matacos también fueron objeto de la atención de los franciscanos.

La misión de San Francisco Solano fue fundada el 24 de julio de 1860 en la rivera izquierda del río Pilcomayo, en una meseta al pie de la serranía de Caipipendi, con población chiriguana y algunos tobas. Primero se construyó un fortín y posteriormente la iglesia. A los pobladores originales se sumaron noctenes (matacos), chorotis y tapiete. El ambiente de la misión era relativamente pacífico, pero en 1862, a raíz de las malas cosechas, los hombres tuvieron que dejar el asentamiento en busca de alimentos. La misión quedó entonces expuesta a los ataques de los chiriguanos de Macharetí y Huacaya, hostiles a la presencia franciscana. Estos ataques se repitieron en varias oportunidades, como en 1869, con ataques de tobas, tapiete, chorotis (Giannecchini 1995: 193). En 1873, los tobas abandonaron la misión y los chiriguanos retornaron a Tarairí, otro asiento misional cercano.

La misión de San Antonio de Padua, en el margen derecho del río Pilcomayo, casi al frente de San Francisco, fue fundada en 1869 junto al fortín de Bella Esperanza, con el fin de reducir a los noctenes y con algunos chiriguanos. El continuo vaivén de los matacos entre la misión y "el monte" se volvió insostenible para los misioneros —presionados también por la amenaza toba—, quienes no dudaban en expresar su poco aprecio por los noctenes:

> esta vez la raza noctena, si bien mucho prometió en palabras, en los hechos continúa obedeciendo a su instinto tímido, hosco, salvaje y repugnante; se educaron cristianamente y luego de algunos años nuevamente se abandonaron a sus caprichos, huyendo a los bosques predilectos para seguir su vida nómada y salvaje (Giannecchini 1995: 184).

La misión fue trasladada, pero la actitud de los matacos no variaba, al dedicarse los indígenas a la pesca, la recolección, yendo y

viniendo entre San Antonio y su territorio. La situación explotó cuando en enero 1874 el comandante de Villa Rodrigo atacó a tobas y noctenes, creando una situación de pánico en San Antonio. Pronto, tobas, tapiete y chiriguanos estuvieron en pie de guerra tanto contra las misiones como contra los criollos estancieros: "El intento de los insurrectos era no sólo destruir las misiones sino arrojar del territorio de sus mayores a los que se lo tenían ocupado casi por entero" (Comajuncosa/Corrado 1884: 483). Finalmente, los matacos decidieron abandonar definitivamente la misión de San Antonio en agosto 1878, por lo que los franciscanos optaron por cerrar la misión (Giannecchini citado por Langer/Bass Werner 1987: 360-362)[39].

La situación era cada vez más difícil para los indígenas, que se vieron desde entonces sometidos a nuevos tipos de presión, no solamente por parte de los misioneros, sino de los militares, de los civiles e incluso de los empresarios. En la década de los años 1880, en Salta y Jujuy se reclutaban chiriguanos y matacos para trabajar en los cañaverales. Los misioneros y posteriormente las autoridades locales bolivianas denunciaron este hecho que se repetiría prácticamente hasta el presente. Las migraciones laborales de la población indígena tuvieron un impacto negativo al causar despoblamiento. Por otro lado, en criterio de los misioneros, sus efectos eran nefastos pues los que regresaban a sus zonas de origen lo hacían "llenos de vicios" (alcoholismo, prostitución, etc.). Por otro lado, el avance criollo sobre la frontera chaqueña desde varios frentes (Tarija, Chuquisaca y Santa Cruz) fue creciendo en la segunda mitad del siglo XIX, desde la década de los años 1860, colocando a los misioneros en posición de mediadores (Langer/Bass Werner 1987).

La opinión pública, por su lado, creaba una imagen cada vez más feroz de los indígenas, pues se limitaba a recordar los episodios que resaltaban la "crueldad" de los salvajes. En 1882, el explorador francés Jules Crevaux fue invitado por oficiales bolivianos para realizar una expedición por el río Pilcomayo. El prefecto de Misiones de Tarija fue contactado entonces para apoyar la expedición, para

[39] A lo largo de este periodo (1869-78), ningún mataco adulto se hizo bautizar, señala Langer/Bass Werner (1987: 347).

retomar contacto con los prófugos de las misiones de San Antonio y San Francisco. Para ello, Crevaux se trasladó hasta la misión de San Francisco Solano de donde partió siguiendo el curso del río. Acampando a 112 kilómetros de allí, en un poblado toba, fue atacado con sus hombres por otros tobas. Por temor a la represalias, muchos indígenas abandonaron entonces las misiones. En esta época, uno de los componentes de la política de colonización fue la construcción de fortines, en pleno auge a fines de siglo: "La fuerza militar sostiene sus avanzados fortines y presta garantías contra los frecuentes amagos de invasión de las tribus salvajes" (*Memoria* 1887: 55).

Pese a que estos hechos no involucraron tanto a los matacos, aparentemente más pacíficos que los tobas, la leyenda negra contra los indígenas —que alimentaría los procesos de represión y/o eliminación de esta población— los obligó a su vez a tomar medidas radicales. En 1884, por ejemplo, se firmó un tratado de paz entre el gobierno boliviano, representando por el jefe de fortines, y autoridades de los tobas, tapiete, chorotis y noctenes. Los indígenas aceptaban no hostilizar más a los blancos, esperando que éstos asumieran la misma actitud (ver texto en Langer/Bass Werner 1987: 252-254). Asimismo, manifestaron su interés por reincorporarse a la misión. De esta manera, los tobas retornaron a San Francisco, de donde habían sido expulsados anteriormente, y los matacos-noctenes a San Antonio.

En 1905, el decreto sobre el reglamento de las misiones (23.XII) determinó la secularización de las misiones del Gran Chaco, y se creó la Delegación Nacional del Gran Chaco (Ley de 27.XII.1905), con una extensión de 30.250 km^2 bajo administración militar/civil. El mandato de la misma señalaba

> llevar a esa alejada frontera la acción eficaz del gobierno para conservar y defender la soberanía nacional; establecer el régimen de administración y orden donde no llega la influencia de las autoridades departamentales de Tarija; procurar el reconocimiento de los territorios desconocidos y colonizarlos, estableciendo nuevos centros de población (Citado en Quinteros 1919).

El primer delegado, Leocadio Trigo, fue recordado por su respeto por la población indígena. Al recorrer su jurisdicción, reconocía los territorios ocupados por cada grupo: tapiete, tobas, chorotis, matacos. "Los matacos constituyen la tribu más numerosa de los salvajes del

Gran Chaco, extendiéndose por la margen derecha del Pilcomayo desde Villa Montes a los 21º15'48 hasta el 23º" (Trigo 1908: 19).

Como el objetivo de la delegación no fue logrado en el plazo estipulado (cinco años), su existencia fue prorrogada en 1913 y 1918. Pese a los avances expresados en la construcción de nuevos fortines (Crevaux, Camacho, Murillo, etc.), de nuevas poblaciones (Aguairenda, El Palmar, Villa Manzo y Villa Montes fundada por Trigo en 1905), en el desarrollo de Yacuiba, de caminos y en la instalación del telégrafo, así como en concesiones de tierras a empresas extranjeras para el desarrollo de iniciativas productivas (cultivo del algodón, ganadería), la suerte de los indígenas no mejoró. Para los matacos, el cambio del régimen misional al civil implicó la parcelación de su territorio y el ingreso de poblaciones civiles que no manifestaron consideración alguna hacia ellos. Entre tanto, durante este periodo se llevaron a cabo varias guerras interétnicas: en 1908 contra los chorotis, en 1910 contra los chulupis y en 1912 contra los tobas. Finalmente, estos grupos decidieron aliarse contra un enemigo común: el blanco[40].

Los sucesores de Trigo fueron menos sensibles al tema indígena, eliminando a los indígenas de su paisaje mental al no tomarlos absolutamente en cuenta en el desarrollo de la región. El silencio de los informes de colonización o de la Delegación del Gran Chaco al respecto es elocuente: sin mencionar palabra sobre los indígenas (salvo los guaraní en las últimas misiones), les dieron una suerte de muerte civil, complementaria a alguna masacre en vivo que se desarrolló en el año 1915 (Matanza de Algodonal, ver Alvarsson 1993: 53-54).

Durante la Guerra del Chaco (1932-35), algunos matacos fueron empleados como chalaneros sobre el río y cargadores de agua y municiones en la zona. Establecieron su cuartel general en San Antonio, frente a Villa Montes. En general, la guerra significó la destrucción de las formas tradicionales de vida de los indígenas, y a corto o mediano plazo, la muerte. Posteriormente, la multiplicación de los puestos

---

[40] En esa misma época, los contactos entre matacos y occidentales fueron también de otra índole: las visitas repetidas del etnógrafo sueco, Erland Nordensjköld (en 1902, 1908, 1909, 1912), del finlandés Rafael Karsten en 1912, y del suizo Alfred Métraux, en la década de los años treinta.

ganaderos de los criollos "cuadriculó" su territorio tradicional poniendo en peligro su sobrevivencia. Después de la guerra, varias epidemias de viruela azotaron a la población y muchos indígenas fueron a radicar a Villa Montes. En esta época también se adoptaron y/o reforzaron nuevos patrones de consumo: coca, alcohol, mate, tabaco, azúcar, pan (Ortiz Lema 1986: 236).

A fines de la década de los años 1940, misioneros evangélicos suecos crearon la Misión Sueca Libre en Bolivia, con sede en Villa Montes, estableciendo un nuevo contexto para el desarrollo de los indígenas.

3.3.3.2 Tierra/territorio

El territorio tradicionalmente ocupado por los weenhayek estaba constituido por las zonas aledañas al río Pilcomayo. Desde fines del siglo XIX, la legislación boliviana sobre tierras contempló la figura de las concesiones de tierras para la colonización y, en este contexto, grandes extensiones de tierra fueron adjudicadas en el Gran Chaco a particulares y/o empresas esencialmente para la ganadería.

Entre los concesionarios, la Casa Staudt recibió en adjudicación en 15.XII.1908 cerca de 400 leguas cuadradas para la colonización y, como sede, el Estado le otorgó la infraestructura creada por las misiones franciscanas (ver Langer/Basswerner 1987: 412), marcando claramente el viraje adoptado por el Estado en cuanto a la modalidad de su interacción con la región —no más evangelización: bienvenida la colonización—. Los alemanes pronto establecieron cincuenta casas, iniciaron la construcción de un canal de riego, potreros y alambrado. Posteriormente, en 1920, la extensión de la concesión fue reducida a 150 leguas cuadradas, debido a la imposibilidad de regar la extensión inicial[41].

[41] En 1931, la Casa Staudt llevaba otro nombre: Sociedad Anónima Estancias y Colonias del Pilcomayo. Contaba con dos estancias: Palo marcado y Samaihuate (en territorio tapiete), infraestructura en Villa Montes y 9.000 cabezas de ganado (Prudencio Bustillo 1931: 44).

La Misión Sueca Libre en Bolivia

A lo largo del siglo XX, paralelamente a la iglesia católica, varias iglesias protestantes dirigieron, desde el norte, su mirada hacia los países del sur en los que mucha población no había recibido aún la palabra de Dios. Procedentes de Suecia, en la década de los años 20, los misioneros Gustavo y Martha Flood iniciaron su trabajo en Argentina, y posteriormente fundaron una de las primeras iglesias evangélicas en Bolivia: la Asamblea de Dios, con sede en Santa Cruz, y otra en Embarcación (provincia de Salta, Argentina). En el marco de los recorridos entre Embarcación y Santa Cruz, conocieron la situación de los weenhayek al pasar por Villa Montes. Al ver el abandono en que se encontraban estos indígenas, contactaron a la misionera Astrid Jansson que se instaló en Villa Montes en 1943 y posteriormente se trasladó a Yuchán, cerca de Crevaux, donde permaneció hasta 1971 (murió en 1972). Predicó y realizó trabajo social, lo que le permitió asimismo identificar los problemas del pueblo weenhayek. En esa época, esta labor era pionera, y sólo se podría comparar con lo que realizarían a partir de la década de los años 50 los miembros del Instituto Lingüístico de Verano al realizar un acercamiento antropológico y lingüístico a los indígenas en otras regiones del país (ver Castro 1997).

En la década de los años 50, Flood y Jansson fundaron la Misión Sueca en Villa Montes, con el fin de desarrollar actividades espirituales, sociales y educativas entre los weenhayek asentados allí y en el conjunto de la provincia Gran Chaco. Los pilares del proyecto que desarrollaron a partir de entonces (y que se mantiene hasta el presente) son:

- educación,
- justicia: defensa del territorio, derechos laborales,
- enfermería y promoción de la salud,
- obra social: hogar de ancianos, desayuno escolar,
- cooperativismo: artesanía, pesca,
- obra cultural: museo etnográfico, rescate de juegos tradicionales, presencia de antropólogos y lingüistas,
- obra evangélica (Alvarsson 1993: 217-221).

Entre las numerosas actividades desarrolladas por los misioneros se destacan las que se relacionan con la educación bilingüe. Los misioneros aprendieron el idioma weenhayek, lo estudiaron y sistematizaron con el fin de producir materiales didácticos religiosos en weenhayek. La propuesta se extendió a materiales escolares en general. El proceso de enseñanza del weenhayek fue iniciado en 1979, capacitando a varios weenhayek en educación bilingüe, creando un alfabeto y textos escolares en idioma nativo. Además de formar recursos humanos, el proyecto instaló una importante infraestructura educativa para que los niños y jóvenes weenhayek pudieran contar con las condiciones necesarias para adquirir educación y en su propio idioma[42].

[42] Sobre la situación de la educación bilingüe en el pueblo weenhayek, ver Lema 2000a.

El problema que percibían las autoridades bolivianas acerca de la tenencia de la tierra era que "los verdaderos pobladores no son los dueños de la tierra; estos en su mayor parte se han limitado a obtener sus títulos sin preocuparse de otra labor posterior" (Lavadenz 1925: 65). Por tanto, las críticas al sistema de concesiones de tierras fueron incrementando en la medida en que no se lograban ver resultados concretos para la región. Mientras tanto, varias disposiciones legales tomaban en cuenta a los indígenas y sus derechos sobre la tierra, pero solamente en el papel. Por ejemplo, en la resolución de 26.XII.1912 se amparaba la posesión de tierras de indígenas y pobladores de la ex misión de San Antonio, debiendo el delegado nacional en el Gran Chaco mandar practicar la delimitación y dar el respectivo título de posesión. Sin embargo, nada se hizo al respecto. Después de la Guerra del Chaco y con la Reforma Agraria, las dotaciones de tierras se multiplicaron, ya no tanto a empresas extranjeras sino a personas del interior del país, lo que se tradujo en un crecimiento del número de estancias ganaderas en el espacio ocupado por los indígenas.

Ante la creciente presión sobre la tierra, los weenahyek, con el apoyo de la Misión Sueca Libre en Bolivia, comenzaron a solicitar títulos de tierras para sus comunidades, logrando obtenerlos sólo para algunas.

A fines de la década de los años 80, el Ministerio de Asuntos Campesinos y Agricultura (MACA) envió una comisión al Chaco en la que se constató la falta de títulos de tierras y la mala situación del pueblo en general (Alvarsson 1992: 132). Como resultado de ello, se emitió una resolución ministerial (20.VII.1989) mediante la cual se eximía a los matacos del pago de impuestos sobre el pescado, reconociéndoles el derecho a la pesca para subsistencia y para comercialización. Asimismo, el Consejo Nacional de Reforma Agraria destinaría una comisión para estudiar y definir las áreas de dotación de tierras para las comunidades indígenas. Una resolución posterior (9.XI.1990) paralizó los trámites agrarios en la zona de asentamiento de los weenhayek con el fin de dar solución al tema territorial en forma conjunta y no por comunidad. Sin embargo, la iniciativa no progresó. Entonces, en septiembre de 1991, los indígenas solicitaron al MACA la suspensión de la resolución pues no se resolvía nada.

Entretanto, el sector ganadero no quiso ser marginado del proceso, no dejando a su vez que los weenhayek, cuyas tierras eran insuficientes, ingresaran a sus propiedades para recolectar frutos del monte.

La demanda territorial se convirtió en una necesidad urgente. Ya existían los antecedentes de los territorios indígenas creados por decreto supremo en el Beni en 1990 y 1992. Finalmente, como consecuencia de un estudio de la Misión Sueca y el Instituto Indigenista Boliviano (dependiente del MACA), el Estado reconoció con el Decreto Supremo 23500 (9.V.1993) el derecho de los weenhayek sobre un "territorio indígena" con una extensión de 195.639 hectáreas, a lo largo del río Pilcomayo. Este mismo decreto reconocía también el derecho propietario de todos los ocupantes no indígenas, es decir criollos y ganaderos, que llegaron a la zona antes de la promulgación del mismo: "Esta ambigüedad jurídica dejó al pueblo weenhayek el conflicto de no tener claramente definida la superficie real reconocida a su favor, lo que provocó una serie de fricciones y malentendidos entre indígenas y ganaderos asentados en la zona" (Crespo 1997).

En los siguientes años, con el apoyo de la SAE, y antes de la promulgación de la Ley INRA, se inició el trabajo de saneamiento del territorio con miras a lograr su titulación a favor de los weenhayek. Actualmente, luego de haber sido momentáneamente desatendida por el Estado, la demanda de TCO ha sido retomada.

3.3.3.3 Actividades económicas

La principal actividad de los weenhayek es la pesca en el río Pilcomayo, en particular la del sábalo y del dorado. La actividad se concentra en los meses de abril a septiembre, durante los cuales los weenhayek cuentan con un ingreso monetario que les permite adquirir rápidamente bienes como aparatos de radio, bicicletas, etc.

> El dinero obtenido por la venta del sábalo es invertido de inmediato, esto debido a su concepción económico-cultural donde no existe la acumulación. Esta otra dimensión económica distinta a la mercantilista genera en el pueblo weenhayek un periodo de desabastecimiento y crisis alimentaria (Crespo 1997).

Al no contar con estos ingresos el resto del año, por no ser época de pesca y por no conseguir con la misma facilidad que en el pasado los recursos del monte (frutas silvestres, etc.), estos productos son vendidos en cuanto se considera necesario.

La venta que hacen a rescatadores generalmente procedentes del interior es desfavorable a los indígenas en la medida en que los primeros revenden el producto a un precio mucho mayor del que compraron, pero pagando un precio ínfimo a los pescadores, y vendiéndoles productos a alto precio.

En décadas recientes, los weenhayek se han dedicado a la artesanía, trabajando la madera de palo santo con esculturas decorativas, algunos bejucos para la fabricación de muebles, la fibra de carahuata para la elaboración de hamacas, llicas (bolsas) y otros objetos. Esta actividad, inicialmente fomentada desde la Misión Sueca Libre, enfrenta los ya tradicionales problemas de la artesanía en tierras bajas: la dificultad del acceso a las materias primas (que se agotan), la comercialización, y la casi imposibilidad de asegurar una producción regular, permanente y de primera calidad que permitiría su exportación.

3.3.3.4 La organización indígena: la Organización de Capitanías Weenhayek y Tapiete (ORCAWETA)

Entre los weenhayek existe la organización combinada: a nivel comunal y a nivel supracomunal; hay capitanías comunales y una capitanía grande. A diferencia de lo que se vio más arriba para la Capitanía del GKK, la organización en este caso es reciente, y hasta —podría decirse— artificial: antes el horizonte era el de la comunidad, sin más (de ahí nuestra duda acerca de la conciencia misma de pueblo en este caso). La ORCAWETA en este contexto se debate entre pugnas internas fomentadas por intereses creados extraños a los propios indígenas, que la debilitan para poder intervenir en el escenario del poder local.

Según Alvarsson, el pueblo weenhayek o etnia mataca estaba dividida en tres grandes grupos que hablaban dialectos específicos (matacos-noctenes en Bolivia; matacos vejos y matacos guisnaïs), los

mismos que se ordenaban en distintos subgrupos (tribus o clanes) llamados *wikyi'* (1993: 122). Cada uno de ellos se ubicaba en un territorio específico aunque no estable (o permanente), llamado *wikyiwet*. Cada *wikyi'* se caracterizaba por un nombre propio asociado a un lugar geográfico o a una característica del grupo, y tenía su *niyat*. El *niyat* era considerado como la autoridad tradicional dentro del *wikyi'* y el *wikyiwet*, pero no más allá. Su existencia se justificaba en el hecho de "llevar la palabra" en representación de los demás indígenas, pero no tenía poder de decisión. Era escogido por sus cualidades: sabiduría, "poder de la palabra", habilidad para la batalla, valor e influencia sobre la gente y contar con seguidores, los que eran esencialmente sus familiares (Alvarsson 1993); además, era reconocido por las autoridades. Hoy en día, entre las cualidades necesarias para ser un buen *niyat*, o sea la autoridad de la comunidad, se toma en cuenta la capacidad de manejo del castellano para poder relacionarse con la sociedad nacional.

Los propios weenhayek recuerdan, como Silverio Rivero Pérez, que en tiempo de sus abuelos, las autoridades resolvían los problemas criminales, los robos, con sabiduría. A diferencia de los guaraní, no tenían reuniones o asambleas regulares, sino cuando surgía un problema —fuera de carácter interno o tuviera que ver con afrontar un peligro externo, como las persecuciones por los criollos, por ejemplo—. "En esa época, vivían aislados, a veces se llamaban entre capitanes, así era la ley de los weenhayek", reitera Silverio. No se procedía a elegir a las autoridades y, por supuesto, no existía ningún tipo de autoridad supracomunal. Pero, recuerda Lenard Eden, pastor de la Misión Sueca Libre, la función del *niyat* no era la de gobernar a su pueblo "sino ser vocero de su grupo hacia la sociedad blanca por ser la persona de mayor capacidad de expresión hacia los de afuera. Más que todo ha sido el servidor del pueblo".

Después de la guerra del Chaco, con el avance creciente de ganaderos o agricultores sobre el territorio weenhayek, los criollos fueron requiriendo interlocutores indígenas en las comunidades. Para cumplir con su propósito, ellos mismos designaron a una persona dentro de la comunidad como contacto, a la que pusieron el nombre de capitán. De ahí surgió el antagonismo entre la figura del capitán, designado por los criollos, y el *niyat*, por los weenhayek. Finalmente fueron

aparentemente confundidos: "Actualmente, el niyat cumple el rol de intermediario con respecto a las autoridades criollas y las misiones de la región, en lo referente a los títulos de tierras y otros aspectos administrativos" (Alvarsson 1993: 134).

A fines de la década de los años ochenta los weenhayek vivían un proceso similar al que desarrollaban otros pueblos indígenas, a saber, una saturación de hechos y conflictos que atentaba contra sus derechos, impidiendo un acceso a la tierra y los recursos naturales, pero, sobre todo, la demanda de interlocutores válidos para satisfacer la demanda de la sociedad nacional en sus esferas gubernamentales y no gubernamentales. A partir de entonces, se inició una serie de contactos con otras organizaciones indígenas, como la Capitanía del Alto y Bajo Isoso (CABI) y la CIDOB. Al asistir varios weenhayek a un evento de la CABI, vieron el modelo de la capitanía como estructura organizativa y pensaron que podía servir como referente para organizar a su pueblo. Con esa idea en mente fue que se organizó la capitanía grande weenhayek, fruto de la influencia externa y sin asidero alguno en la tradición indígena.

A partir de 1990, con el antecedente de la firma de los primeros decretos supremos de creación de territorios indígenas, y con el apoyo del Instituto Indigenista Boliviano y de la Misión Sueca Libre, se elaboró la propuesta del territorio weenhayek, la cual fue reconocida mediante D.S. 23500. Este avance, de importancia simbólica más que legal, y que posiblemente fue más el fruto de la presión política que del propio movimiento indígena, contribuyó a alimentar la necesidad de contar con una organización sólida, tanto hacia afuera como hacia adentro: "Hasta esa fecha nosotros estábamos unidos todos porque a pesar de la organización con presidente y otras carteras, los niyat continuábamos siendo autoridades en nuestras comunidades y el CINIMP era la organización para los blancos" (José López).

En esa época, la influencia de la Misión Sueca era aún importante. Los dirigentes que fueron formados en su seno veían crecer su liderazgo entre los comunarios. De esta manera uno de ellos, José López, fue ganando terreno y, al cabo de un tiempo, se convirtió en el nuevo capitán grande de los weenhayek. Bajo su dirección, estableció una alianza con los tapiete y la ORCAWETA se constituyó hacia

1993-94. Surgió sin estatutos, sin actas, sin reglamentos, sin sede, sin oficina. Contaba con el respaldo del Instituto Indigenista Boliviano y se consolidó posteriormente con la SAE. La ORCAWETA se afilia entonces a la CIDOB. Una estrecha relación con los tapiete se desarrolló, al otorgar la segunda capitanía de la organización al capitán de este pueblo, Tomás Ferreira. Pese a no contar con recursos, los acercamientos que establecieron con la alcaldía, la misión, las instituciones no gubernamentales, y el propio Estado, con la Subsecretaría de Asuntos Étnicos, pronto darían frutos. Se realizó un diagnóstico en que se priorizaban las necesidades de los weenhayek, contemplando dos temas importantes: la tierra y las estructuras políticas. Pero las luchas intestinas entre los indígenas y las presiones externas pronto acabarían con esta coyuntura favorable.

Algunos partidos políticos desarrollaron una serie de intentos de aglutinar a los indígenas, sobre todo desde la creación del Distrito Municipal Indígena, en julio 1995. A partir de entonces, algunos capitanes comunales se alejaron del capitán grande que asumió el cargo de subalcalde. Por ese tiempo, Silverio Rivero Pérez y el MIR atacaron y debilitaron la ORCAWETA, que gastaba sus energías en el tema de la delimitación del territorio y en problemas con el gobierno municipal. En los años posteriores, la conformación de dos "bandos" antagónicos consumió las energías de los dirigentes, alejándolos de sus funciones reales. La situación empeoró con las ingerencias de elementos externos al pueblo, como la CIDOB o los partidos políticos de turno. En medio de todo ello, los propios weenhayek quedaron desconcertados. Como señala el pastor Eden: "Capitán o capitán grande es aquel que tiene el apoyo de la mayoría de su pueblo, no quien es apoyado o puesto por la misión, CIDOB o el gobierno".

Esta crisis tuvo consecuencias nefastas para la organización y el pueblo en su conjunto (por ejemplo, ausentismo escolar) en la medida en que la poca confianza que se ganó en el pasado con las instituciones locales e incluso nacionales se había perdido, pues el argumento era que no se puede trabajar con una organización con dos cabezas, con indígenas que no tienen credibilidad ni responsabilidad.

En su inmensa debilidad, la ORCAWETA no termina de consolidarse como un ente representativo del pueblo weenhayek, y, por tanto, que no se encuentra en condiciones de defender sus intereses ni de erigirse como *partenaire* válido para el gobierno municipal ni las organizaciones no gubernamentales. "La organización ha respondido a la necesidad del Estado, no era espontánea. Parece que la organización representa más a los capitanes que al mismo pueblo weenhayek" (José López). Gran parte de ello se debe a que la constitución de la organización respondió más a la necesidad de que la CIDOB y el Estado cuenten con un interlocutor entre los indígenas que a las necesidades reales de los indígenas, como recuerda Lenard Eden. Con profundo conocimiento de las estructuras internas de los indígenas, insiste en que nunca tuvieron a alguien que los representara, por tanto, una persona no puede ser representativa del conjunto:

> es equivocado pensar que para que este pueblo tome una decisión, basta con dirigirse a una sola persona y que ésta tome una decisión rápida, sino que hay que llevar la propuesta y el pueblo tiene que hablar entre sí. Son largas conversaciones donde analizan la situación y recién después de un tiempo se tiene una respuesta.

Esto constituye un problema de relacionamiento e interlocución, pues los elementos ajenos a los indígenas, como las autoridades e instituciones, no saben con quién hablar. Muchos testimonios, incluso de los propios weenhayek, concuerdan en afirmar que la constitución de una capitanía grande era completamente artificial, pues no iba en las costumbres de este pueblo: "El capitán grande es una molestia para los capitanes comunales, no se llevan bien siempre, no está en su costumbre. Es una copia de la organización de la CIDOB, de los guaraní" (Silverio Rivero Pérez).

Encima de esta estructura artificial, se añaden las peleas internas, que dividen a la frágil capitanía en dos, con un capitán "hacia adentro", que conoce realmente los problemas de su pueblo, y un capitán "hacia afuera", avalado por la CIDOB y en contacto con las instituciones —pero no es reconocido en las comunidades. La división de los weenhayek impide el avance del pueblo, la consolidación del territorio y el desarrollo de nuevos proyectos, lamenta el pastor. También influye la ingerencia de los partidos políticos que sacan provecho de la división para lograr votos. En estas condiciones y en medio

de una suma de otras condiciones adversas, ¿cómo podría la ORCAWETA enfrentar el desafío de la gestión municipal?

La situación es un tanto distinta dentro de las comunidades. Para cada una de ellas, existe una autoridad tradicional, heredera en cierta forma de los *niyat* del pasado, que son los capitanes comunales. En el caso de Crevaux[43], cada mes hay asamblea en el pueblo, en la que participan las comunidades aledañas para tratar cualquier tipo de problemas. En las mismas participan hombres y mujeres, ancianos y, a veces, jóvenes. En la actualidad, hay más autoridades que en el pasado, y el capitán tiene que coordinar con éstas, aunque no sea tan fácil. Sin embargo, se considera que entre varios se hace más fuerza para presionar y obtener algo, siempre y cuando todos se pongan de acuerdo.

Finalmente, en los últimos meses, tras un largo periodo de serios conflictos, parece vislumbrarse una luz al final de túnel. Con la elección de una "tercera opción" para la dirección de la capitanía, la asamblea del pueblo weenhayek, convocada por los dos capitanes en pugna, ha determinado reconocer como nuevo capitán grande a una tercera persona, Lucas Cortez, que goza de ciertos potenciales para desempeñarse en el cargo. Por otro lado, el "enlace" con el gobierno municipal —a saber, el subalcalde— es su pariente. De esta manera, ¿estaremos asistiendo a una nueva etapa en el desarrollo de la organización?

3.3.4 Los tapiete en Villa Montes

Los tapiete constituyen posiblemente un sub-grupo guaraní, pues hablan guaraní. En Bolivia sólo están asentados en el municipio de Villa Montes, en la comunidad de Samaihuate (Samuwate), en el lado izquierdo del río Pilcomayo (casi frente a Crevaux, donde también residen algunos tapiete), aunque también hay algunos tapiete en la localidad de Cutaique, igualmente a ese lado del río, pero más próximos a la Argentina. Finalmente, existen tapiete en los países vecinos:

[43] En la medida en que Crevaux representa la mayor concentración poblacional de los weenhayek en la región, quizás no sea posible extender este ejemplo al conjunto de las comunidades donde el tejido organizativo es menos denso que en ésta.

en Argentina, en la localidad de La Curvita y en Tartagal, y, sobre todo, en Paraguay, donde son conocidos con el nombre de *Ñandeva,* con una población de más de 1.500 personas (Chiovoloni 1998: 23-24).

Actualmente, 32 personas residen en Samaihuate, organizadas en 8 familias, y 4 familias en Cutaique, con 21 personas. Por tanto, suman 53 personas más 95 tapiete migrantes entre Crevaux y La Curbita. En Samaihuate, hay 19 hombres y 13 mujeres, con una población mayoritariamente joven. Se espera que la consolidación de la TCO tapiete tenga como consecuencia el incremento de la población mediante el asentamiento de los tapiete asentados actualmente en la Argentina.

3.3.4.1 Síntesis histórica

Los tapiete de hoy hablan guaraní y se consideran parte del pueblo guaraní, aunque hay dudas acerca de su origen étnico, acerca de si siempre fueron guaraní (Chiovoloni 1998: 17-20).

En la época colonial y hasta la segunda mitad del siglo XIX, la ubicación de los asentamientos tapiete en la zona desértica del este del río Pilcomayo estaba determinada por el acceso al agua. Debido a la poca sosteniblidad de los asentamientos, los tapiete migraban cíclicamente en dirección al Parapetí y Pilcomayo, buscando áreas de caza y recolección, compartiendo recursos naturales con otros pueblos como los tobas o los chorotis.

Durante el avance franciscano, las misiones y fortines establecidos cerca del Pilcomayo fueron frecuentemente atacados por varios pueblos, entre ellos por los tapiete. Algunos tapiete fueron reducidos, sin embargo, en la misión de Macharetí. Los tapiete eran aliados de los tobas, pero cuando éstos se retiraron hacia el sur, aquéllos ocuparon algunos de los lugares donde aprovechaban los recursos naturales. Después de 1880, fueron avanzando hacia el Paraguay, consolidando algunos asentamientos como Cururenda, Samaihuate y La Laguna, pero sobre todo en torno a Samaihaute.

Simultáneamente, el Estado llevaba a cabo su política de concesiones de tierras en todas las tierras bajas del país, incluyendo el Chaco,

como vimos anteriormente. Según testimonios de los propios tapiete (Chiovoloni 1998: 14), un ganadero extranjero de apellido Schust (¿no era Staudt?) poseía cerca de 7.000 cabezas de ganado en la zona y empleaba mano de obra tapiete. Los indígenas recibían productos a cambio de su trabajo. Pero, como señala Chiovoloni: "... el hecho de que la forma de empatronamiento de los karai no respetaba los derechos fundamentales de los indígenas provocó desde el comienzo de las relaciones de trabajo fricciones que llevaron a los indígenas a rebelarse más de una vez" (Ibid.). Con el asesinato del ganadero, se reinició una etapa de represión contra los indígenas que se replegaron hacia el Paraguay. Otros prosiguieron atacando los establecimientos de los criollos. Esta situación contradice las descripciones que hiciera Leocadio Trigo, el primer Delegado Nacional en el Gran Chaco cuando realizó una gira por su jurisdicción, en la que comentaba:

> [Los tapiete] me expresaron que tendrían mucho agrado si regreso a visitarlos, llevándoles regalos; que nuestra generosidad les satisfacía; que ellos vivían cuidando sus ganados y creyéndose poseedores de cuanto necesitaban, pero que veían que les faltaban muchas cosas que nosotros les habíamos hecho conocer; que a mi regreso sería recibido como un verdadero amigo y conocido, sin que haya razón para que se manifiesten temerosos como estuvieron al vernos por primera vez (Trigo 1908: 28)

Al igual que para el conjunto de pueblos chaqueños, o quizás con mayor intensidad, la Guerra del Chaco fue traumática para los tapiete que asistieron a la ocupación militar de su territorio. En reacción a esta situación, muchos indígenas migraron a Argentina y Paraguay. Pasado el conflicto, cuando quisieron retornar a sus espacios tradicionales, muchos de éstos ya habían sido ocupados por ganaderos. Este proceso de ocupación se prolongó por muchos años con un impacto cada vez más intenso en los recursos naturales y la capacidad de los indígenas para acceder a los mismos (Chiovoloni 1998: 15). Los tapiete fueron entonces empatronados y, además, evangelizados por misioneros suecos.

En las décadas de los años cincuenta y sesenta, la actividad de Samaihuate repuntó, pues la zona ganadera circundante proveía de carne a los centros mineros de la COMIBOL. Para ello, se requirió de nuevo la mano de obra indígena en las estancias. Finalmente, con el decaimiento progresivo de la ganadería, los tapiete se dedicaron a otras

actividades como la caza de iguana para la comercialización de su piel. Pero la creación de un criadero en la Argentina desalentó a los tapiete de proseguir en este rubro. Esta situación provocó el éxodo de algunas familias de Samaihuate a otras estancias vecinas y a la comunidad weenhayek de Crevaux, y la búsqueda de trabajo estacional o permanente en la Argentina y el Paraguay. El movimiento migratorio estuvo asimismo determinado por la necesidad de obtener algunos servicios básicos (educación, salud) y poder contraer enlaces matrimoniales (Chiovoloni 1998: 16).

3.3.4.2 Tierra/territorio

El espacio ocupado por los tapiete era un área vasta comprendida entre los paralelos 20º y 22º de latitud Sur y 60º y 62º de longitud Oeste. Paulatinamente, se fue circunscribiendo a la ribera oriental del río Pilcomayo, que fue ocupada de forma temporal hasta fines del siglo XIX. A partir de entonces se establecieron asentamientos permanentes.

Los beneficiarios de las concesiones de tierras otorgadas por el Estado a principios del siglo XX fueron en varios casos empresas extranjeras, lo que a la larga provocó la reacción adversa de un sector de la opinión pública que criticaba la falta de progreso que significaba aquello para el país. Entre los beneficiarios en el Chaco, precisamente en el territorio tapiete y weenhayek, se encontraba la empresa Staudt. Luego de la Guerra del Chaco, este territorio fue ocupado por ganaderos y agricultores, reduciendo crecientemente el acceso de los indígenas a las tierras. Estos se fueron replegando hacia un solo centro poblado, en Samaihuate, donde el ganadero Francisco Villagrán les cedió un espacio para que instalaran su comunidad. Pero aquello era insuficiente, además de ser ilegal (por no incluir un título de propiedad).

En la década de los años 90, cuando se realizaron estudios para establecer la necesidad y la viabilidad de un territorio indígena para el pueblo weenhayek, no se consideró la situación de los tapiete. El territorio weenhayek, creado por decreto en 1993, ocupa en el papel el margen derecho del río Pilcomayo, dejando a los tapiete fuera del mismo.

Al asumir los tapiete un relacionamiento más estrecho con el pueblo guaraní (al considerarse parte de él), y en el marco de las reivindicaciones territoriales de la Asamblea del Pueblo Guaraní, se elaboró una demanda de tierra comunitaria de origen del pueblo tapiete, la cual solicita una superficie de 54.743 hectáreas para el mismo. El INRA inmovilizó 51.366 hectáreas y, actualmente, la demanda se encuentra en proceso de revisión técnico-jurídica.

3.3.4.3 Actividades económicas

A diferencia de los ganaderos actualmente asentados en la zona, el manejo de los recursos naturales por parte de los tapiete siempre ha sido y es respetuoso de la biodiversidad de un ecosistema complejo, demostrando el profundo conocimiento que tienen los indígenas del mismo.

Los tapiete se caracterizan por ser esencialmente cazadores y recolectores. Realizan otras actividades complementarias como la pesca, la agricultura de subsistencia (maíz, poroto, zapallo) y la cría de gallinas y cerdos. Poseen un buen conocimiento del manejo de ganado bovino. Sin embargo, muchos de sus recursos tradicionales están desapareciendo (especies de caza, pérdida de cuerpos de agua naturales y artificiales), lo que los conduce a una situación de crisis exacerbada por la presión excesiva de los weenhayek sobre los suris (avestruces) y la miel (Chiovoloni 1998: 49). Sin embargo, los tapiete están desarrollando experiencias sobre el manejo de especies en peligro de extinción como las iguanas y los suris, como nuevas alternativas económicas.

3.3.4.4 La organización indígena: la ORCAWETA desde la perspectiva tapiete

Al representar tanto a los weenhayek como a los tapiete, la ORCAWETA adquirió un carácter "bi-étnico", que fue posiblemente lo que la ubicó como organización de segundo nivel en el organigrama de la CIDOB. Sin embargo, hoy en día, el nombre mismo de la organización está siendo cuestionado en la medida en que los tapiete han manifestado su voluntad de contar con una organización propia: al ser parte de la familia guaraní, han estrechado sus relaciones con la

APG, y son considerados ahora como una capitanía más del conjunto, la Capitanía Tapiete. Este acercamiento se justificó esencialmente por la necesidad de presentar una demanda de TCO para los tapiete, pues éstos no se beneficiaban del territorio weenhayek y requerían un territorio propio. La demanda tapiete fue introducida ante el INRA con posterioridad al conjunto de las demandas de la APG, pero su tratamiento ha sido priorizado por parte del INRA, la cooperación danesa (DANIDA) y VAIPO. Fruto de este proceso es el alejamiento de los tapiete de la ORCAWETA y sus reiteradas protestas ante la persistencia del uso de su nombre en la sigla de la organización.

SEGUNDA PARTE

El impacto

Apunte introductorio

A manera de introducir esta segunda parte del libro, en la que se explorará concretamente el modo en que llegó la Participación Popular a los municipios de estudio y su impacto, nos detendremos brevemente en los programas y proyectos desarrollados en estos municipios, sin poder dejar de lado la impresión que causó este proceso en los pobladores indígenas, tema ya esbozado en capítulos anteriores.

Acciones desarrolladas para la aplicación de la Ley de Participación Popular en los municipios de Urubichá, Gutiérrez y Villa Montes

Municipios de estudio	Instituciones ejecutoras	Instituciones financiadoras	Actividades desarrolladas	Año
Urubichá	API	DANIDA	Distritación	1996
	SAJPI	DANIDA	Registro de OTB	1996
	CEASE	PDCR-BM	PDM	1997
Gutiérrez	PDCR	PDCR-BM	PDM	1994/97
	SAE	DANIDA	Distritación	1995
	UAGRM	PDCR-BM	PDDI	1997-8
Villa Montes	SAE	DANIDA-PNUD	Distritación	1995
	Gobierno Municipal	Embajada de los Países Bajos	PDM	1997

Fuente: Inventarios de Planes de Desarrollo Municipal, página web VPPFM; elaboración propia.

Los proyectos a implementarse se caracterizaron por una perspectiva centralista, que fue elaborada en la sede de gobierno, donde se diseñaron y desde donde se los "lanzó" a la sociedad civil. En el caso de los municipios aquí tratados, en la práctica, las acciones que se desarrollaron fueron muy puntuales. En el cuadro anterior, se puede observar la variedad de actores institucionales que intervinieron en estos procesos.

A su vez, si establecemos una cronología de los acontecimientos relacionados con la aplicación de la ley en los municipios de estudio, observamos lo siguiente:

Cronología de la aplicación de la Ley de Participación Popular en los municipios de Urubichá, Gutiérrez y Villa Montes

Actividades inherentes a la aplicación:	Urubichá	Gutiérrez	Villa Montes
Registro de OTB	1995	1995	Inconcluso
Distritación	1995	1995	1995
Elaboración del PDM	1997	1997	1997
Elaboración de los PDDI	No hay aún, pero el distrito ha sido preseleccionado por el VPPFM.	Concluido en 1998	No hay, definitivamente.

Fuente: Elaboración propia.

Hay que subrayar que las elecciones municipales realizadas en 1995 y 1999 marcaron fuertemente el proceso, por lo que hay que integrarlas a cualquier análisis que se haga del mismo.

a. Urubichá

En primera instancia, y al igual que en el resto del país, la Secretaría Nacional de Desarrollo Provincial y Rural (SNDPR) se acercó a los alcaldes y concejos municipales para explicar el proyecto; asimismo estableció contacto con la organización indígena, COPNAG. Luego, el trabajo fue adjudicado a la organización no gubernamental CEASE que elaboró un diagnóstico que funge de PDM y sirve de insumo para otras instituciones.

El municipio de Urubichá entró también en la lista de los municipios trabajados por el proyecto API-DANIDA. La principal actividad desarrollada por el proyecto en la zona fue la distritación o creación de distritos municipales. Y siendo éste un proyecto de apoyo a pueblos indígenas, los distritos tenían que ser "municipales indígenas" (DMI). Rafael Chávez, miembro del equipo de API en Santa Cruz, evoca con humor lo que fue ese acelerado proceso: con el lema "municipio que se duerme amanece distritado" y en compañía de Fernando Vilaseca, funcionario de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial Administrativo (DNOTA) de la Secretaría Nacional de Participación Popular (SNPP), ambos constituyeron equipos de trabajo y se dividieron el departamento para distritar las cuarenta y siete secciones municipales de entonces (hoy son cincuenta). A Chávez le tocó los municipios chiquitanos y guarayos, y entre ellos, el de Urubichá.

Allí, el proceso de distritación nació aparentemente a partir de una demanda local, de la población de Yaguarú. Puesto que la capital de la sección era Urubichá, los pobladores querían tener una subalcaldía en Yaguarú, seguramente para ser menos dependientes del pueblo principal. Este fue el pretexto para distritar Urubichá, pero de la solicitud inicial que comprendía un solo distrito salieron cuatro distritos: Yaguarú, Salvatierra, Urubichá y una novedad en materia de distritación: un distrito ecológico[1].

A partir de la experiencia de Urubichá y a solicitud de la organización indígena guaraya, COPNAG, se prosiguió con la distritación de la provincia, con los municipios de Ascensión de Guarayos y El Puente, en los cuales se crearon los distritos de San Pablo y Yotaú, respectivamente. Como se puede observar, salvo en el caso del distrito ecológico, todas los distritos guarayos corresponden a la jurisdicción de las antiguas misiones franciscanas: Urubichá. Yaguarú, Yotaú, Asención, San Pablo, Salvatierra.

[1] "... agarramos justamente la línea divisoria entre lo que es la Reserva de los ríos Blanco y Negro como distrito ecológico de resguardo indígena. Sin subalcaldía (no hay población alguna, ni siquiera guaraya), solamente con representación y tutela del Gobierno Municipal de Urubichá. Sería parte del cantón mismo de Urubichá, territorialmente, por eso la tutela directa, pero como un distrito aparte por sus rasgos

> Lo que pasó después es que el API desapareció (API era yo, un chofer y una movilidad: no teníamos tiempo y fue una carrera loca, *full time*...). El proceso fue interrumpido a mediados de 1996 por la Marcha Indígena y en 1997 por las elecciones generales. Luego desapareció el API con el cambio de gobierno. Casi se dictaminó a nivel nacional no meterse mucho para no crear susceptibilidades como proyecto de la SNPP para que no se nos tilde de creadores de conatos electorales. El trabajo fue demasiado flojo. Nos dedicamos más al tema productivo, pero que tampoco salió. Se habló mucho de consolidar los distritos pero no se pudo hacer demasiado en todo caso. En todo este proceso, hemos ido a rediscutir con muchos concejos municipales el tema de la distritación. Y el porqué no tenían resolución municipal. Entonces quedaron en que sí, que iban a reunirse para sacar la resolución. En la mayoría de los casos quedó en buenas intenciones,

añadió Chávez acerca de la actividad institucional del API. Pese a la existencia de cuatro distritos municipales en el municipio, no se han desarrollado aún Planes Distritales de Desarrollo Indígena (PDDI), aunque el distrito de Yaguarú se encuentra en la lista de los distritos preseleccionados para la elaboración de los mismos.

Por otro lado, algunas organizaciones no gubernamentales especializadas en temas jurídicos han realizado actividades de difusión y capacitación en torno a la Ley de Participación Popular. CEJIS, por ejemplo, ha trabajado en la región guaraya y chiquitana (municipios de San Javier y Concepción), orientando su capacitación a los dirigentes, hasta 1997. No se prosiguió con estas actividades, señalan representantes de la institución, pues ninguna de las partes manifestó su deseo de seguir adelante.

A raíz de la elaboración de un diagnóstico sobre la presencia del Estado, de los organismos públicos y no gubernamentales para cubrir las demandas indígenas a nivel departamental en el marco del proyecto PAP de la cooperación holandesa, dos municipios fueron priorizados —entre ellos Urubichá— para llevar adelante un proceso de fortalecimiento de la descentralización y de la participación

---

geográficos y naturales. A efecto de participación distrital en el comité de vigilancia, se eligen dos representantes del mismo Urubichá, además por la cantidad de población que tiene Urubichá, que es mayor a la de Yaguarú o Salvatierra. Entonces esa fue la solución que se le dio. No hay gente allá, no habita nadie, solamente hay dos o tres empresas palmiteras, y algunos aserraderos" (Rafael Chávez).

popular. Sin embargo, el PAP no ha llevado adelante ninguna actividad hasta el momento, salvo revisar la documentación existente.

En cuanto a la reacción inicial que tuvo la población de Urubichá a la Ley de Participación Popular, ésta fue una reacción de alegría por la disponibilidad de fondos para el municipio, lo que nunca había existido hasta el momento. Pero el regocijo dejó el lugar a la incertidumbre en lo que hace a la modalidad de la distribución de los recursos, y a su manejo.

Por otro lado, si bien hubo una cabal comprensión de lo que eran las OTB, en la medida en que las centrales comunales se vistieron de OTB, también hubo cierta confusión. Jorge Cortés, de la institución CEADES, que presta apoyo a la organización indígena, señala: "Las OTB han desarticulado la participación de la gente. Las OTB de Urubichá están desarticuladas del proceso de toma de decisiones, protagonizado sobre todo por la CECU". Pese a que la OTB y la CECU fueran lo mismo, la CECU cuenta con el respaldo del pueblo mientras que la OTB es considerada sólo para el relacionamiento con el gobierno municipal.

En cuanto a actividades de difusión y capacitación en torno a la gestión municipal, los guarayos recuerdan haber escuchado cuñas radiales sobre la Ley de Participación Popular en 1995 ó 1996, pero éstas no tuvieron el resultado esperado por haber sido difundidas en castellano. Por otro lado, CEADES y la CPESC (organización indígena departamental) han llevado a cabo varios talleres, pero los habitantes confían sobre todo en su organización indígena, especialmente en la Central Comunal de Urubichá, a la que perciben como su defensora.

b. Gutiérrez

Una de las primeras regiones donde se implementó la Ley de Participación Popular fue el área guaraní, o las provincias Cordillera del departamento de Santa Cruz, Hernando Siles y Luis Calvo del departamento de Chuquisaca, y Gran Chaco y O'Connor del departamento de Tarija.

El que el área guaraní se convirtiera en espacio piloto para la implantación de la Ley de Participación Popular se debió esencialmente al intento de marcha sobre la ciudad de Sucre convocado por la APG, al inicio del gobierno de Sánchez de Lozada, con el fin de protestar por las condiciones de vida de las comunidades indígenas cautivas en Chuquisaca, y demandar el derecho a mayores extensiones de tierra por parte de las comunidades libres. La marcha fue frenada mediante un convenio que firmó el gobierno con la APG, que incluía las siguientes temáticas: salud, educación, derechos laborales, participación popular, tierra y territorio, etc.

Aquello condujo a que el gobierno nacional iniciara una serie de acciones para dar cumplimiento al convenio, primeramente a través de una serie de actividades:

- La realización del proyecto piloto de catastro y saneamiento (CAT-SAN) realizado sobre 50.000 hectáreas en el área.

- La elaboración —promovida por la Dirección de Ordenamiento Territorial dependiente de la SNPP— de un mapa de los territorios (¿jurisdicciones?) de cada uno de los municipios y de cada una de las capitanías grandes existentes en las cinco provincias. El mapa fue puesto en consideración ante el conjunto de gobiernos municipales y capitanías grandes guaraníes en noviembre de 1994.

- La realización de una campaña para dotar a todas las comunidades guaraníes de personalidades jurídicas, la cual encontró una férrea oposición en grupos de poder locales, lo que implicó que todas las personalidades salieran bajo el rótulo de "comunidades campesinas".

- La creación del primer distrito indígena de Bolivia en la jurisdicción territorial de la Capitanía Grande del Alto y Bajo Isoso, en julio de 1994.

Estas acciones sirvieron como base para el inicio de un proceso más sistemático, que contemplaba de manera más precisa la problemática indígena y, en particular, la problemática del pueblo

guaraní, para la implantación de la la Ley de Participación Popular. Este proceso fue llevado a cabo de manera coordinada principalmente entre la SNAEGG, la SNPP y la Asamblea del Pueblo Guaraní, con la participación de las ONG que trabajaban en la región, como CIPCA, Teko Guaraní, Caritas, etc., las que, tras una etapa de oposición a la implantación de la ley, decidieron sumarse a los esfuerzos realizados por el gobierno. En esencia, los resultados fueron los siguientes:

- El establecimiento de una oficina de la SNAEGG en la localidad de Camiri (noviembre 1994) con la función de dinamizar las actividades para el cumplimiento del convenio firmado entre la APG y el gobierno, y coordinar las acciones con las instancias estatales y no estatales principalmente para implantar la Ley de Participación Popular.

- La realización de una campaña de modificación de las personalidades jurídicas de las comunidades guaraníes para cambiar el denominativo de comunidades campesinas por el de comunidades indígenas, aspecto que las autoridades guaraníes plantearon como una demanda principal en ese momento. Esta campaña se extendió por dos años, principalmente por la oposición de los gobiernos municipales a cambiar este denominativo.

- La elaboración de los PDM del conjunto de los municipios a cargo de la Subsecretaría de Desarrollo Rural (SSDR) y la Subsecretaría de Asuntos Étnicos (SAE), en la que se trató de dar la mayor participación posible a las comunidades guaraníes, dando cumplimiento así a la Ley de Participación Popular y a la obligatoriedad de que estos planes se hagan a través de una planificación participativa[2]. Pero los resultados fueron un tanto

[2] Al ser la provincia Cordillera una provincia casi en su totalidad "indígena", existieron algunas dificultades para la puesta en marcha de la metodología de la Planificación Participativa Municipal (PPM), las que se manifestaron en problemas de comunicación entre el Estado y los actores sociales indígenas, más allá de idioma, claro está. Por ello, en 1994 se desarrolló un proceso de acercamiento a la APG y las

pobres por lo novedoso del método y por la falta de experiencia de los técnicos, y porque, obviamente, la realidad no cambia porque se la planifique, sino por la implantación de determinadas actividades, que en estos municipios permanecen en manos de los grupos locales de poder.

- La realización de una campaña de distritación, de manera coordinada entre las instituciones anteriormente mencionadas, y orientada principalmente a la creación de distritos indígenas. En este sentido, el camino fue allanado con la consolidación del distrito indígena del Isoso, que rompió la desconfianza que a este respecto tenían los capitanes grandes por el temor de que la figura del distrito cambie su status de capitán a subalcalde. El resultado fue la creación del distrito de Kaipependi Karobaicho, en el municipio de Gutiérrez, como segundo distrito indígena en las tierras bajas de Bolivia y la creación hasta 1996 de tres distritos indígenas más: Kaaguasu en el municipio de Gutiérrez, Ivo en el municipio de Machareti y el Ingre en el municipio de Huacareta, estos últimos en Chuquisaca.

Si se trata de evaluar el conjunto de estas actividades en el área guaraní en esta etapa (1994-97), el conjunto de estas acciones y actividades no puede calificarse como un fracaso, pero sí como un lento avance hacia la implantación de una ley nacional, lo que permite apreciar, más que los beneficios obtenidos por los indígenas, la debilidad del Estado en algunos espacios territoriales y la gran influencia que aún conservan los grupos locales de poder en lo que hace a distorsionar o frenar determinadas medidas, como en el caso de la implantación de la Ley de Participación Popular.

---

capitanías guaraníes para explicar el proyecto del Programa de Desarrollo de Comunidades Rrurales (PDCR) y su utilidad. Como recuerda Guadalupe Abrego, una vez convencidas estas instancias, las organizaciones comunales se pusieron a trabajar sobre los autodiagnósticos de la PPM. En la medida en que, poco a poco, los esfuerzos se traducían en resultados concretos, en que se vió que la planificación era un paso necesario y útil para la elaboración de proyectos, el trabajo fue más fácil, tomando en cuenta además la buena predisposición de los alcaldes y concejales *karai* de la región. Todo esto se inscribía en el contexto general del acercamiento del Estado a la sociedad civil. Pero la lentitud del proceso creó cierta desconfianza en los guaraníes.

La recepción de la Ley de Participación Popular entre los guaraníes puede ordenarse como en varias etapas y se percibe una evolución de la opinión de los guaraníes al respecto. En la Capitanía de Gran Kaipependi Karobaicho, la primera impresión acerca de la Ley de Participación Popular fue temerosa, pues lo primero que resaltó fue el posible fraccionamiento de la capitanía por los límites municipales. Si bien era una realidad desde la existencia misma de las secciones municipales, recién con la Ley de Participación Popular este fenómeno se hizo realmente perceptible. La "municipalización" del territorio afectaba la jurisdicción de la Capitanía de Kaipependi Karobaicho al verse repartida en tres secciones de provincia: Camiri, Gutiérrez y Charagua. Por otro lado, existían dudas en torno al proceso de acercamiento del Estado al sector indígena. Pero la Participación Popular fue más rápida: gracias a ella y al proceso de revisión de los límites de las secciones de provincia a nivel nacional, la Capitanía de Kaipependi abandonó la 6ª sección de la provincia Cordillera —Camiri— para formar parte de la 5ª sección —Gutiérrez—, donde encontraría una mejor situación. Por otro lado, algunas instituciones asentadas en Camiri pero con área de influencia en el sector guaraní desarrollaron percepciones negativas en torno a la Ley de Participación Popular, como CIPCA-Camiri. Al parecer, esto provenía más de una visión personal del entonces director de la institución que de la política misma de la institución.

No obstante esta coyuntura adversa, los guaraníes, más que una virulenta oposición al proceso, demostraron su preocupación acerca de los posibles impactos que generaría en sus estructuras organizativas, probablemente más que en la vida cotidiana de la población. El ex capitán grande, Rogelio Ayreyu, recuerda:

> Como toda cosa nueva, como capitanía y como organización, existía como cierta desconfianza ya que era una nueva experiencia en Bolivia y era algo que nunca había sido practicado. Los que siempre realizaron las gestiones fuimos nosotros, las autoridades tradicionales. Entonces percibíamos como que había una cierta duplicidad de funciones con el comité de vigilancia por que quiere e intenta suplir a la organización de la capitanía. Por este lado, en la Ley de Participación Popular se daba más vigencia al comité de vigilancia y se le quitaba el valor a la organización tradicional, ya que es el comité de vigilancia el portavoz de las comunidades hacia el gobierno municipal y hacia el distrito.

Sin embargo, pese a esta posible competencia que pudiera representar el comité de vigilancia, pero que no se verificó en la práctica, la Ley de Participación Popular fue reconocida como algo positivo por su carácter directo, y por permitir el acercamiento entre la capitanía y el gobierno municipal.

Un segundo paso que atestigua el avance en la percepción y recepción de la Ley de Participación Popular fue la conformación de los dos distritos municipales indígenas en el municipio de Gutiérrez, en Kaaguasu y Kaipependi.

Finalmente, otra manifestación de la aceptación de la Ley de Participación Popular, de sus reglas de juego y de sus herramientas para la participación indígena en el poder local, fue la temprana decisión de participar en las elecciones municipales de 1995. Esto se tradujo en el acceso de tres guaraníes al Concejo Municipal de Gutiérrez, logrando por un tiempo que el alcalde fuera indígena.

La Participación Popular ha constituido un buen sacudón para la capitanía, que ha visto en la figura del comité de vigilancia una instancia rival en cuanto a la fiscalización del trabajo del gobierno municipal. Pero, por un lado, ante la ineficiencia del comité y gracias a la conformación de los distritos, la organización ha ido precisando poco a poco su ámbito de trabajo. Un aspecto principal fue la coordinación que debía existir entre la capitanía y el distrito.

En las asambleas de la capitanía, que suelen desarrollarse cada tres meses, hay intercambios de criterios sobre la gestión municipal. A ellas acude el alcalde, algunos miembros del concejo, a veces el oficial mayor. Los temas varían según el calendario. Según el nuevo capitán Rojas, se está desarrollando cierta coordinación con el distrito para atender las necesidades de las comunidades. Por otro lado, se ha visto la posibilidad de utilizar al distrito como un medio para potenciar los recursos humanos de la capitanía en beneficio de las comunidades mediante el fortalecimiento del equipo técnico de la capitanía.

Por consiguiente, la Ley de Participación Popular ya es parte de la vida cotidiana de la capitanía, pero su población no se considera

aún muy informada al respecto. La capacitación llegó sobre todo a los dirigentes; sin embargo, Ayreyu comentaba: "considero que se debe difundir a nivel de todas las comunidades para que sea conocida por toda la gente". Los intentos de capacitación fueron esporádicos e insuficientes, y como reclamaba Modesta Santiesteban, dirigente de mujeres, "queremos conocer más".

c. Villa Montes

A partir del lanzamiento de la ley, fue principalmente la SAE, a partir de su representación en Villa Montes, la que asumió el desafío de trabajar el tema de la Participación Popular con las poblaciones indígenas, principalmente la weenhayek y la tapiete, abarcando tanto la sección de Villa Montes como la de Yacuiba. Se llevaron a cabo talleres de información y difusión en todas las comunidades, así como un taller con cada gobierno municipal, con el respaldo de técnicos de la SNPP. Por otro lado, a partir de la creación del distrito indígena, se desarrollaron cursos de capacitación y administración para la subalcaldía con recursos del Programa Indígena del PNUD. De tal manera que, en determinado momento, se decía que los indígenas sabían más de Participación Popular que los propios concejales. Por su parte, el gobierno municipal estableció contactos con la SNPP, y para el tema del fortalecimiento municipal recibió apoyo de la cooperación holandesa.

En este municipio donde la población indígena es minoritaria y discriminada, no hubo una preocupación particular de la alcaldía municipal en hacer conocer la Ley de Participación Popular a este sector, partiendo de la premisa de que no existe una tradición local de participación indígena, recuerda el oficial mayor, Anselmo Quintasi.

Por otro lado, en la medida en que el proceso de las reformas, en el cual se inserta la Ley de Participación Popular, se enmarcaba en una coyuntura favorable al sector indígena, y que existía atención al tema por parte de varias instancias estatales, los weenhayek se beneficiaron de la presencia de la SAE en Villa Montes, la cual desarrolló actividades esporádicas de capacitación en el tema de la Ley de Participación Popular.

Pero ¿qué quedó de ello? Muy poca gente fue capacitada, más aun tomando en cuenta la debilidad de la organización y la falta de tradición en la transmisión de los conocimientos. Las personas que realmente conocieron la Ley de Participación Popular se cuentan con los dedos de la mano, y realizando trabajo de campo se puede constatar cómo el desconocimiento genera miedo. En cuanto a los responsables de planificación y gestión indígena (RPGI) weenhayek formados en el marco del Sistema Nacional de Capacitación y Formación Indígena, no pusieron su conocimiento al servicio de las autoridades indígenas.

"Es prematuro decir si la Participación Popular es positiva o no. No hay materiales al respecto, ni cursos, ni capacitación, estamos en cero" —dice Carlos Sandóval. Los weenhayek no expresaron una opinión específica sobre la Ley de Participación Popular, sino sobre sus efectos. No se observa un proceso específico de reflexión de la ORCAWETA sobre la misma, sino análisis puntuales sobre algunos aspectos, como la creación de un distrito municipal indígena, por ejemplo.

Un tema sobre el cual los weenhayek han tomado conciencia a partir de la implementación de la Ley de Participación Popular es el de las jurisdicciones municipales y los límites. En efecto, los weenhayek están ubicados en dos municipios: Villa Montes y Yacuiba. Por consiguiente, los que pertenecen a esta última sección no pueden ser atendidos por Villa Montes, aunque sí en el tema educativo. Sin embargo, Yacuiba tampoco les presta atención. Pese a los intentos de la Comisión Departamental de Límites y del Instituto Geográfico Militar, nadie se pone de acuerdo y, como subrayan los comunarios, al final, los que padecen son los pobladores. De hecho, ninguna alcaldía quiere desembolsar recursos para el sector indígena. Sin embargo, al conocer la existencia de fondos por coparticipación, sugieren que se congelen los fondos hasta la solución del problema de competencia entre los dos municipios. El problema sería esencialmente de carácter político. Así lo comentaban dos habitantes weenhayek de Crevaux, Ovando y Miranda: "Por todo lo que está pasando, ¡parece que la Ley de Participación Popular no existiera! El argumento de cada alcaldía es que los weenhayek están divididos. Cómo no lo van a estar si es que las autoridades como los subalcaldes son nombrados por los mismos alcaldes, sin respetar las decisiones del pueblo. La política es la que divide".

Por su parte, la población indígena tapiete de Samaihuate y la guaraní de San Antonio, por ejemplo, parece tener un mayor grado de conocimiento sobre la Ley de Participación Popular. ¿Esto puede explicarse por un mejor manejo del vocabulario o por una mayor experiencia o sensibilidad al tema organizativo?

De esta manera, luego de revisar someramente el caso de los tres municipios en estudio, vemos como la Participación Popular aterrizó en cada sección bajo diferentes modalidades, y con diversos interlocutores y grados de intensidad.

En cuanto a la percepción de la Participación Popular, vemos que ésta es muy desigual. Si bien existe el sentimiento general de la utilidad de la ley, así como cierta intuición de sus limitaciones, no se conocen bien los mecanismos de implantación de la misma, lo que limita el proceso. Desde luego, las poblaciones indígenas resultan más informadas sobre el tema que las poblaciones urbanas, comenta Rafael Chávez, tras haber trabajando con ambos sectores.

> Lo que significa el término participación no fue una novedad para el pueblo guaraní, ya que por tradición es ampliamente abierto a la participación ciudadana. En esto podemos indicar que mucho de lo que la Ley de Participación Popular contiene no es más que una copia del modelo organizativo guaraní, por lo que para nosotros es positivo (Dionisio Viravico).

¿Esto significaría que el proceso de apropiación de la Participación Popular no ha sido tanto de los indígenas hacia el concepto oficial como del Estado hacia un concepto indígena?

Es preciso entender en este contexto que los aspectos prácticos de la Participación Popular están todavía alejados del universo indígena. Este tema es elemento importante de análisis en esta investigación.

CAPÍTULO TRES

"Cuando la plata suena, la gente escucha..."

Con estas palabras, el presidente Gonzalo Sánchez de Lozada logró hacer entender la importancia que tenía el que la sociedad estuviera informada acerca de los recursos entregados por el Estado a los gobiernos municipales[1]. Y estaba en lo cierto: la gente, es decir, la sociedad boliviana en su conjunto, está pendiente de la Participación Popular, pues sabe que con esta ley existen recursos comprometidos para su desarrollo en el nuevo marco de referencia que constituye la sección de provincia, mejor conocida como municipio (aunque ésta no sea la definición exacta). Lo que muchos no saben o conocen es la manera en que su gobierno municipal debe proceder para hacer que los recursos de la coparticipación tributaria lleguen a sus manos; no en efectivo, como algunos creyeron, sino en inversiones que se traducen en el mejoramiento (supuesto/impuesto/deseado) de su calidad de vida.

---

1 No se trata de una cita textual, sino de la recuperación de lo que quiso expresar el presidente en reuniones previas a la presentación de la ley. Como recuerda Carlos Hugo Molina, en comunicación personal: "En los debates iniciales se precisó que el proyecto debía cumplir tres condiciones: ser radicalmente descentralizador en lo político, radicalmente descentralizador en lo económico y tener garantía de irreversibilidad; la transferencia de recursos serviría de base para las tres condiciones. Un componente de transferencia de recursos permitiría, además, superar la previsión que hacía el príncipe de Maquiavelo, que las reformas son rechazadas inmediatamente por los perjudicados y son lentamente asimiladas por los beneficiados; la entrega de recursos era el mejor instrumento para que la gente se diera cuenta de lo que significaría la Participación Popular".

En este capítulo, nos detendremos en los números de la Participación Popular en Urubichá y Villa Montes[2] a través de una mirada a los planes de desarrollo municipal y un análisis de los planes anuales operativos para los años en que pudimos obtener la información. Veremos los ingresos y gastos de los gobiernos municipales y, sobre todo, el impacto que éstos tienen en la población indígena que nos interesa.

1. De PDM, PAO y otras siglas

Bajo el curioso sonido de "pedeéme" se entiende plan de desarrollo municipal: dicho plan quinquenal en su aplicación es el documento madre de la gestión municipal, en el sentido en que está elaborado a partir de los insumos originados en el proceso de la planificación participativa municipal, y "expresa las demandas sociales priorizadas en base al autodiagnóstico comunitario" (UIA 1998: 77). Del PDM deriva la priorización de iniciativas anuales que se concretan en el PAO. El PAO (o POA, Plan Anual Operativo) del gobierno municipal es el instrumento oficial que refleja la introducción de las demandas de la sociedad civil de un municipio y que el gobierno municipal, de acuerdo al artículo 14 de la Ley de Participación Popular, debe hacer realidad.

Si bien la información contenida en el PDM y los PAO es de carácter público, no es fácil acceder a la misma debido al recelo manifestado por algunos funcionarios municipales. Normalmente, las prefecturas cuentan con esta información, pero en algunos casos, tampoco es posible conseguirla ahí, no por falta de voluntad del personal, sino por no existir la documentación en esas reparticiones gubernamentales[3]. Por consiguiente, el acceso a un informe de gestión en la HAM de Villa Montes ha sido posible gracias a la buena voluntad del oficial mayor. En el caso de Urubichá y de Gutiérrez, no se cuenta con

[2] No así en Gutiérrez, donde no se ha accedido a la información de los planes anuales operativos. Más adelante retomaremos el tema de la demanda social en Kaipependi en el Plan de Desarrollo Distrital Indígena.

[3] Este es el caso de los PDM de Villa Montes y Yacuiba que no se pudieron consultar en la Prefectura de Tarija.

esta documentación. Sobra señalar que la población de estas secciones no tiene conocimiento de esta información por ignorar de su existencia o bien por haber fracasado, en el caso de las organizaciones indígenas, en el intento de acceder a la misma[4].

En Santa Cruz, a partir de la experiencia desarrollada por el Programa de Desarrollo de Comunidades Rurales (PDCR) en los municipios de la provincia Cordillera, se pudo poner en pie una metodología de planificación del desarrollo, esencial para la planificación municipal. Luego del trabajo realizado en los municipios piloto, mediante la contratación de entidades ejecutoras, el PDCR prosiguió con el apoyo a la elaboración de los PDM en varios municipios priorizados: en Urubichá, la organización no gubernamental CEASE, con sede en Santa Cruz, trabajó en 1997 logrando el documento de referencia para dicho municipio. En el mismo participó un técnico de la Alcaldía de Urubichá y la directora distrital de educación.

En Gutiérrez, el proceso de planificación participativa para la elaboración del PDM fue realizado en el marco de las actividades del PDCR. Según Nelly Durán que participó de todo el proceso, el trabajo se desarrolló en dos fases: la primera consistió en la realización de autodiagnósticos comunitarios en asambleas zonales de identificación y priorización de aspiraciones. Un segundo paso se dio en la identificación de necesidades a nivel de zonas, lo que no dejó de ser problemático pues hubo que priorizar o jerarquizar las zonas con demandas diferenciadas según las generaciones. Los jóvenes, por ejemplo, reclamaban tierras y nuevos asentamientos, en contra de la voluntad de los más viejos, que temían por la cohesión de la capitanía.

Finalmente, en conjunto con la APG, se procedió a una revisión de los límites de las secciones municipales en toda la provincia. Como producto de este trabajo, la Capitanía de Kaipependi abandonó la

---

[4] En Urubichá, el mismo comité de vigilancia, pese a haber firmado el PAO, no cuenta con un ejemplar del mismo ni conoce su contenido, según el testimonio de su propio presidente: la firma del comité de vigilancia en el PAO fue meramente formal, lo que pone en duda su validez. Gracias a nuestro proyecto de investigación el presidente de la CECU de Urubichá y el capitán grande de los weenhayek recibieron una copia de los PDM de sus respectivos municipios.

sección de Camiri para recuperar —parcialmente— su unidad, pero dentro de la 5ª sección de la provincia, a saber, el municipio de Gutiérrez. Como culminación del proceso, recuerda Nelly Durán, en diciembre de 1994 el propio capitán grande de Kaipependi hizo entrega de uno de los primeros PDM elaborados con el apoyo del PDCR al presidente de la República en el Palacio de Gobierno en La Paz.

En Villa Montes, la Embajada de Holanda, a través del fondo de fortalecimiento a la gobernabilidad a los municipios financia el proyecto de Unidad de Planificación conformado por cuatro responsables que ocupan las áreas de coordinación, infraestructura, economía y agropecuaria, respectivamente. En la contratación de estos recursos humanos, la voluntad de la alcaldía era el reclutamiento de profesionales chaqueños o residentes en el Chaco como parte de su política de promoción de los recursos humanos locales[5]. Desde 1997 hasta mayo de 1998 se hicieron las primeras correcciones al PDM. El documento final fue aprobado por el concejo en diciembre de 1998 (Resolución 32/98) y recién en 1999 recibía el visto bueno para ser enviado a Tarija en febrero 1999.

Si bien, como señalamos anteriormente, los PDM son los documentos rectores para la gestión municipal, en realidad, a la hora de la asignación de los recursos, se observa generalmente un divorcio entre lo que dice el PDM y lo que señala el PAO. El PDM constituye una interesante fuente de información sobre el municipio en tanto su primera parte está constituida por un diagnóstico cuyas fuentes son el resultado de la planificación participativa. Pero para hacer un seguimiento real a la inversión municipal, los PAO ofrecen datos más cercanos a la realidad.

2. Los ingresos de los municipios

La Ley de Participación Popular ha significado un incremento de los recursos de los gobiernos municipales del país; pero si la

[5] Profesionales chaqueños *pero no tarijeños*. Esto refleja la tensión existente entre los cuatro municipios del Chaco (Yacuiba, Caraparí, Villa Montes, Entre Ríos) y la capital del departamento, en la que, como ya señalamos, no se pueden consultar los PDM de estos municipios.

redistribución fue inicialmente favorable a los municipios rurales, luego se constató la persistencia de la desigualdad, pues los municipios urbanos cuentan con una mayor capacidad de captar recursos propios, como los impuestos, por ejemplo. Veamos en Urubichá y Villa Montes cuáles son las fuentes de los ingresos de sus respectivos gobiernos municipales.

Entre los recursos de los municipios, el más importante, porque es el que precisamente ha llamado la atención y el interés de la población, es la coparticipación tributaria (ver Anexo 2, Cuadro F). Bajo esta terminología compleja para la población indígena[6] se esconde un concepto muy sencillo: el compartir los ingresos del Estado entre la población boliviana. Los artículos 19 y 20 de la Ley de Participación Popular establecen que 20% de las recaudaciones nacionales será anualmente redistribuido entre los municipios. Eso es la coparticipación tributaria. Del monto recaudado a nivel nacional, 20% es dividido entre la totalidad de la población del país, obteniendo de esta manera el monto promedio por habitante. Dicho monto es a su vez multiplicado por la población existente en la sección de provincia[7]. De esta manera, se llega al monto destinado a cada municipio. El mismo varía de año en año, proporcionalmente a la evolución de las recaudaciones. Si las campañas publicitarias del Servicio Nacional de Impuestos hicieran mayor énfasis en el destino de los impuestos, ¿quizás la ciudadanía se sentiría más comprometida en pagar los mismos? Por tanto, cuanto más impuestos pague la ciudadanía, más recursos para los municipios. El crecimiento de la eficiencia de los servicios de

---

[6] Pero no sólo para los indígenas. Cuántos ciudadanos, medios de comunicación y otros escriben "*coo*participación", pensando quizás que el Estado es una gran *coo*perativa.

[7] Si bien el punto de referencia para el cálculo de los recursos a destinar a un municipio es la población existente en el mismo, censada en el Censo Nacional de Población de 1992, estos datos ya son obsoletos en la mayor parte del país, pues no toman en cuenta el crecimiento natural de la población, así como los fenómenos migratorios. El Censo del 2001 arrojará nuevos datos, que posiblemente no estén disponibles antes del 2002. Se confirmará entonces la existencia de municipios receptores de población y otros expulsores. Estos últimos, al contar con menos población, recibirán menos recursos, creando así un círculo vicioso, pues con menos recursos la tendencia de la población a migrar fuera de su municipio de origen se acentuará probablemente.

recaudación se ha traducido en un incremento de los ingresos del Estado y, por tanto, en un incremento en la redistribución de los recursos de coparticipación a lo largo del periodo 1994-1999.

Al margen de los recursos de coparticipación tributaria de distribución nacional originada en los impuestos nacionales, existen, entre los recursos de los gobiernos municipales, las recaudaciones locales. Los artículos 22, 23 y 24 de la Ley de Participación Popular señalan que los gobiernos municipales reciben la administración de la recaudación de impuestos a la propiedad inmueble urbana, a los vehículos, a la propiedad rural[8], y a la transferencia de inmuebles y vehículos —asimismo, a la chicha con grado alcohólico, como lo recuerda la Ley Orgánica de Municipalidades (art. 99). Por otro lado, se cuenta con la posibilidad de cobrar impuestos[9] locales de todo tipo sobre la comercialización de productos (como el sábalo, en Villa Montes), sobre el uso de los recursos naturales (como la patente forestal, en Urubichá), sobre el uso de infraestructura municipal (puentes, mercados, etc.), etc.

Esto significa que un importante sector de la población —el que tiene bienes inmuebles, vehículos, que desarrolla actividades comerciales, etc.— genera recursos que son redistribuidos entre la totalidad (en principio) de la población de la sección. Veamos ahora la composición de los ingresos de los municipios de estudio.

---

8 En el tema de los impuestos a la propiedad rural, tanto la Ley de Participación Popular (art. 36) como la Ley INRA (art. 4/III, IV) eximen a los indígenas del pago de impuestos. Esto implica una merma en los recursos del municipio, que pudiera ser compensada por las actividades realizadas dentro de las tierras indígenas, como la explotación forestal, por ejemplo.

9 Si los ingresos tributarios son los impuestos y las tasas y patentes, la Ley Orgánica de Municipalidades considera también los ingresos *no* tributarios: "Se consideran ingresos municipales no tributarios, con carácter enunciativo y no limitativo, los provenientes de: 1. Pagos provenientes de concesiones o actos jurídicos realizados con los bienes municipales o producto de la política de concesiones o explotaciones existentes en la jurisdicción municipal; 2. Venta o alquiler de bienes municipales; 3. Transferencia y contribuciones; 4. Donaciones y legados a favor del Municipio; 5. Derechos preconstituidos; 6. Indemnizaciones por daños a la propiedad municipal; 7. Multas y sanciones por transgresiones a disposiciones municipales; y 8. Operaciones de crédito público" (LOM, art. 102).

Cuadro 3.1
Composición de los ingresos municipales en Villa Montes y Urubichá, 1997-1998

	Villa Montes 1997 (%)	Urubichá 1997 (%)	Villa Montes 1998 (%)	Urubichá 1998 (%)
Coparticipación tributaria	23,8	64,9	21,3	59
Recursos propios	19,6	6,3	16,9	20,3
Otros	56,4	28,8	61,7	20,7
Total	**99,8**	**100**	**99,9**	**100**

Fuente: Elaboración propia a partir de PAO Villa Montes 1997, 1998 y PAO Urubichá 1997, 1998.

Según los datos de los PAO de los años 1997 y 1998 , los recursos con que cuenta el municipio de Villa Montes proceden de varias fuentes, siendo la principal la transferencia de capital. Los recursos de la coparticipación tributaria representan, en el mejor de los casos, la cuarta parte o el 25% de los ingresos. Finalmente, recordemos la posición estratégica de Villa Montes, sobre la carretera y el ferrocarril Santa Cruz-Yacuiba, a orillas del río Pilcomayo: su puente en sí es una fuente de ingresos, de ahí la importancia del impuesto del pontazgo.

En el municipio de Urubichá, el recurso natural forestal, pese a su importante potencial, no es el que genera mayores ingresos al municipio. El mayor sustento económico proviene de la coparticipación tributaria que cubre más de 50% (gestión 1997 y 1998), frente a 22.7% de otros recursos en el año 1997 y 20.3% de recursos propios municipales (año 1998). La patente forestal, uno de los ingresos potenciales para Urubichá, no representa en estos años un ingreso importante. Esta situación demuestra claramente que el municipio no ha desarrollado aún mecanismos para poder explotar la riqueza que posee, la natural, la forestal, la ecoturística, la vinculada a la fertilidad de su suelo y a la apertura de mercados para el arte y la artesanía.

Los recursos externos son aquellos que los gobiernos municipales no generan dentro del municipio (recursos propios), ni reciben por coparticipación tributaria. Se trata de los recursos obtenidos mediante la cooperación internacional, sea en proyectos específicos para

el municipio, sea en el marco de programas nacionales o regionales administrados por alguna entidad pública o por la cooperación (UNICEF, PASA, PROSABAR, etc.). Al respecto, se ha constatado que

> el cofinanciamiento de proyectos municipales por entidades departamentales y/o nacionales es problemático. En lugar de facilitar y fortalecer los procesos municipales de decisión, más bien los perturban y dificultan. [...] La precipitación y el carácter centralista de su ejecución con los cuales son implementados en general los programas y proyectos nacionales [...] así como la ausencia absoluta de concertación e información a los actores municipales en cuanto a las finalidades, resultados esperados, condiciones y modalidades de ejecución de dichos programas nacionales fueron las críticas más frecuentemente mencionadas (Pórcel/Thévoz 1998: 101).

3. Los egresos o gastos

El PDM establece cuáles son las inversiones del gobierno municipal en cinco años, a partir de programas y subprogramas constituidos por proyectos. Sin embargo, anualmente el PAO redistribuye los egresos en función a los recursos disponibles.

El marco legal de la asignación del gasto municipal en la Ley de Participación Popular está constituido por las normas siguientes:

- sobre la asignación total de los recursos municipales: art. 19/C y 20;
- sobre la asignación para gastos de funcionamiento y de inversión de los recursos de la coparticipación: art. 23/III;
- sobre la asignación equitativa urbano-rural: art. 10/a;
- sobre la asignación sectorial: art. 14;
- sobre el cofinanciamiento municipal y de entidades públicas departamentales y/o nacionales: art. 14, 32;
- sobre la contribución de las OTB a los proyectos municipales: art. 8/a, b, c (citado en Pórcel/Thévoz 1998: 98).

3.1 Gastos de funcionamiento vs. gastos de inversión

Los gastos de un gobierno municipal son de dos o tres categorías:

- de funcionamiento. Se refieren al costo de funcionamiento del municipio: su personal, su infraestructura, su mantenimiento, etc.;
- de preinversión;
- de inversión.

Sobre los dos últimos volveremos más adelante.

La Ley de Participación Popular establece que los gastos de funcionamiento no deben superar 15% de los recursos de la coparticipación, mientras que 85% debe ser destinado a inversiones y preinversiones[10]. Veamos lo que ocurre en los municipios de estudio.

Cuadro 3.2
Distribución de los gastos en Villa Montes y Urubichá, 1997-1998

	Villa Montes, 1997 (%)	Urubichá 1997 (%)	Villa Montes 1998 (%)	Urubichá 1998 (%)
Gastos de funcionamiento	14,4	12,6	14,4	13,4
Gastos de preinversión	-	-	3,6	-
Gastos de inversión	85,6	87,4	82	86,6

Fuente: Elaboración propia a partir de PAO Villa Montes 1997, 1998 y PAO Urubichá 1997, 1998.

En Villa Montes, los egresos o gastos respetan las pautas señaladas por el Estado. En el cuadro anterior se observa que la cifra del porcentaje asignado a los gastos de funcionamiento de la alcaldía oscila alrededor de 15%, aunque con un incremento en el último año. Sin embargo, cabe recordar que los datos del cuadro corresponden a la totalidad de los recursos. Por otro lado, en 1998 y 1999 se cuenta con el detalle correspondiente a los gastos de preinversión y de inversión. La preinversión prevé absorber porcentajes reducidos del presupuesto, mientras que lo esencial se va en inversiones, aunque a lo largo de estos tres años este porcentaje disminuye.

---

[10] Sobre el tema, ver Pórcel/Thévoz 1998: 100.

En Urubichá se puede constatar que no se ha actuado conforme lo indica la Ley de Participación Popular, ya que se ha destinado más de lo previsto a la inversión que al funcionamiento, lo que puede señalar que existe una tendencia a la racionalización de los gastos, o que se trata de un sector en el cual no hay mucho que gastar al tratarse de una sección y por tanto de una alcaldía relativamente nueva, con poco personal.

3.2 La inversión sectorial

Los rubros de gastos son más o menos similares en todos los municipios, pues van acorde a las necesidades de la población: salud, educación, saneamiento básico, vialidad, urbanismo, cultura, deportes, producción, etc. Estos rubros corresponden al contenido del PDM que define una serie de programas y subprogramas en el marco de los cuales se van a realizar los gastos. Básicamente, se puede reordenar la información de la manera siguiente (UIA 1998: 76):

- lo social abarca la salud, la educación, el saneamiento básico;
- lo productivo: lo agropecuario, la energía, la industria y comercio, el transporte, las comunicaciones, los recursos hídricos;
- otro rubro es el de urbanismo y vivienda;
- lo multisectorial;
- otros: la cultura y el deporte, por ejemplo.

3.2.1 Urubichá

La distribución de los recursos en el municipio ha estado centrada en la educación y salud, sobre todo en lo relacionado con el mejoramiento y construcción de infraestructura, sin dejar de lado el sector vial, el que sobre todo en el año 1998 ha demandado mayor atención debido al mantenimiento de las principales vías de comunicación.

Cuadro 3.3
Gastos programados en el municipio de Urubichá en los PAO 1997, 1998
(expresado en bolivianos)

Destino	1997	%	1998	%
SOCIAL		58,8		38,4
Servicios de salud	136.771	14.1	118.534	9.8
Saneamiento básico	40.000	4.1	33.001	2.7
Educación	394.223	40.6	314.617	25.9
PRODUCCIÓN		25,8		36,4
Producción	116.578	12	54.100	4.5
Sector vial	94.570	9.7	384.984	31.7
Energía eléctrica	40.000	4.1	3.000	0.2
URBANISMO Y VIVIENDA		1,7		6,9
Mejoramiento de la infraestructura urbana	5.000	0.5	45.200	3.7
Conservación de áreas verdes y recreativas	9.500	1	34.709	2.9
Mejoramiento de vías urbanas	1.500	0.2	3.767	0.3
OTROS		13,8		18,4
Fortalecimiento municipal	88.677	9.1	129.496	10.7
Deporte y cultura	45.360	4.7	92.897	7.7
Total	**972.179**	**100**	**1.214.306**	**100**

Fuente: Gobierno Municipal de Urubichá, PAO 1997, 1998.

Un punto a considerar al observar el cuadro anterior es el vinculado a los recursos económicos: se asignan al sector salud y educación (infraestructura), dejando de lado la actividad productiva y, por ende, la posibilidad de que el municipio pueda generar fuentes de trabajo para la población, así como mayores ingresos para el municipio. Sin embargo, hay una tendencia al equilibrio con el aumento de las inversiones en los rubros de producción.

3.2.2 Villa Montes

Cuadro 3.4
Gastos programados en el municipio de Villa Montes en los PAO 1997, 1998, 1999 (expresado en bolivianos)

Destino	1997	%	1998	%	1999	%
SOCIAL		65,8		64,1		55,3
Servicios de salud	290.684	2.8	1.609.377	11.7	819.771	6.6
Infraestructura en saneamiento básico	3.662.243	35.2	4.958.320	36.2	2.028.882	16.4
Servicios de educación	2.888.900	27.8	2.230.731	16.2	3.989.000	32.3
PRODUCCIÓN		10,1		17,9		24
Apoyo a la producción (agropecuaria y otros)	849.144	8.2	1.848.670	13.5	1.979.000	15.2
Construcción y mantenimiento de caminos vecinales	194.808	1.9	597.520	4.4	841.327	6.8
Energía					249.000	2
URBANISMO Y VIVIENDA		11,9		9,1		11,9
Mejoramiento de la infraestructura urbana y rural	1.014.190	9.7	690.499	5.	210.000	1.7
Conservación y mejoramiento de áreas verdes y recreativas	155.000	1.5	95.000	0.7	400.000	3.2
Mejoramiento de vías urbanas	70.000	0.7	465.221	3.4	871.000	7
OTROS		12,2		8,7		8,7
Ampliación y mejora de infraestructura deportiva	275.300	2.6	112.000	0.8	248.000	2
Conservación y fortalecimiento del patrimonio cultural	56.400	0.5	207.250	1.5	40.000	0.3
Otros	945.699	9.1	878.745	6.4	790.000	6.4
Total	**10.402.338**	**100**	**13.693.333**	**99.8**	**12.365.980**	**99.9**

Fuente: Gobierno Municipal Villa Montes, PAO 1997, 1998, 1999.

Examinando los montos programados en los años 1997, 1998 y 1999 y desglosados por rubros, se observa que los sectores que concentran los gastos en Villa Montes son de carácter social: infraestructura en saneamiento básico y los servicios de educación, con altibajos. En 1997, el tercer lugar está entre el mejoramiento de la infraestructura urbana y rural y el sector "otros", que contempla de todo un poco. En 1998, es el apoyo a la producción el que recibe mayor atención, tendencia confirmada en 1999. Sin entrar en mayores detalles, se ve que pese a los esfuerzos por orientar

las acciones del gobierno municipal hacia el desarrollo económico de la sección, las acciones dirigidas al desarrollo humano con la prestación de servicios sociales, son las que absorben la mayor parte de los recursos del municipio. Otros sectores como los relacionados con urbanismo, cultura y deportes se mantienen relativamente estables: el énfasis en asuntos de carácter urbano revelan la importancia de la ciudad de Villa Montes en la absorción de los recursos de la sección.

4. El impacto de las inversiones en la población indígena

Calcular cuánto se invierte por habitante dividiendo el monto de los recursos de la coparticipación por la totalidad de la población del municipio no es de gran utilidad pues, por ejemplo, en el caso de Villa Montes, existe un gran desfase entre la población urbana y la rural, e incluso dentro de la misma población rural: las comunidades aledañas al centro urbano casi automáticamente se benefician más de los recursos del gobierno municipal que las más alejadas. Por tanto, sólo llegaríamos a una cifra simbólica, inferior a la realidad para un gran sector de la población (el urbano y periurbano) y superior para los más alejados. A continuación presentamos los datos referentes a la inversión exclusivamente destinada al sector indígena[11].

[11] En el marco de los talleres que realizamos en la investigación, presentamos esta misma información estadística a los participantes indígenas. Éstos estuvieron muy interesados en conocer los datos a los que nunca tuvieron acceso y, en general, manifestaron su interés en aprender qué era la coparticipación tributaria, cómo se redistribuían los recursos, etc. Al ver los datos referentes a sus comunidades o a su pueblo, su sorpresa fue grande en la mayoría de los casos, pues era la primera vez que veían que el gobierno municipal les había destinado (o no) recursos. No nos cansamos de repetir que estos datos correspondían a lo que se había programado, y no era lo ejecutado (salvo en un caso), por lo que no podían reclamar al alcalde o al concejo por mentir al decir que habían hecho una obra que no existía o que estaba a medias. Pero sí podían reclamar por una obra programada y no ejecutada. Esta difusión de información suscitó a su vez cierta preocupación por parte de los técnicos de la alcaldía y, en el caso de Urubichá, el alcalde se comprometió a hacer un informe de gestión público y detallado en asamblea, para el conocimiento de la población. En Villa Montes, no hubo mayor reacción por parte del oficial técnico.

4.1 En Urubichá

En el caso de Urubichá, hemos desglosado las inversiones por comunidades[12] —pues sólo son cuatro— para ver la distribución geográfica de los recursos. Allí, todo es indígena, en principio.

Urubichá como pueblo demanda mayor atención en la inversión de proyectos, debido a que es el centro que presenta mayor población no sólo indígena, sino de migrantes del interior del país, y un número reducido de ganaderos. Por otro lado, al tratarse de la capital de la sección, se supone que su oferta en servicios en educación (colegio) y salud (hospital) es superior a las demás comunidades de la sección. Es por ello que requiere la implantación de infraestructura que preste los servicios básicos no sólo a los que residen en el centro urbano, sino a las poblaciones cercanas como Salvatierra y Cururú.

Yaguarú es el segundo distrito municipal de la sección y la segunda población más importante, después de Urubichá. Recordemos que se trata también de una antigua misión franciscana. Está conformada, al igual que Urubichá, por una mayoría indígena y un número muy reducido de inmigrantes de origen andino.

La comunidad de Salvatierra conforma el tercer distrito de la sección, donde la población es indígena al igual que en Cururú. Se puede observar que la salud, la educación y las vías de comunicación han sido priorizadas. Estas necesidades se confirman de igual manera en terreno, pues se verifica que la población se ve en la necesidad de alejarse o abandonar temporalmente su vivienda para tener acceso a atención médica y educación sistemática en la capital de la sección, que es a su vez el centro más cercano. Si bien estas comunidades cuentan con la infraestructura básica mínima que permite atender a la población, no sucede lo mismo con el personal capacitado ni con el material necesario para satisfacer las expectativas de la población demandante. En otras palabras: puede haber una posta, pero sin médico, enfermera o insumos; o bien escuela pero sin maestros o sin materiales.

---

[12] El monto total consignado en el cuadro no corresponde al monto total destinado a la totalidad de la sección, en la medida en que sólo se han tomado en cuenta los gastos destinados a las comunidades en sí, y no las de beneficio "global".

Cuadro 3.5
La inversión para el sector indígena en el municipio de Urubichá, 1997-1998

	1997				1998			
	Urubichá	Yaguarú	Salvatierra	Cururú	Urubichá	Yaguarú	Salvatierra	Cururú
SOCIAL	**49,4%**	**2,1%**	**100%**	**27,4%**	**19,9%**	**77,6%**	**76%**	**100%**
Salud	13.200	-	6.306	-	-	-	15.148	600
Educación	78.200	1.100	-	15.000	23.500	81.314	18.842	26.140
Saneamiento básico	40.000		-		18.935	3.246	-	-
PRODUCCIÓN	**31,9%**	**95**	**-**	**72,6**	**6,4%**	**-**	**24%**	**-**
Vialidad	55.000	39.750	-	39.750	10.760		10.760	-
Energía eléctrica	30.000	10.000	-	-	3.000	-	-	-
URBANISMO Y VIVIENDA	**5,4%**	**2,8%**	**-**	**-**	**36,3%**	**3%**	**-**	**-**
Infraestructura urbana	5.000	-	-	-	42.500	-	-	-
Construcción de áreas verdes y recreativas	9.500	-	-	-	32.545	2.164	-	-
Mejoramiento de vías urbanas	-	1.500	-	-	2.705	1.082	-	-
OTROS	**13,2%**	**-**	**-**	**-**	**37 %**	**19,3**	**-**	**-**
Deporte y cultura	30.000	-	-	-	78.897	1.000	-	-
Fortalecimiento municipal	-	-	-	-	-	20.000	-	-
Total	**265.900**	**52.350**	**6.306**	**54.570**	**217.842**	**108.833**	**44.750**	**26.740**
100% *	**70,2**	**13,8**	**1,6**	**14,4**	**54,8**	**27,3**	**11,2**	**6,7**

*: el total previsto para las cuatro comunidades asciende a Bs. 379.126 en 1997 y Bs. 398.165 en 1998.
Fuente: Gobierno Municipal Urubichá, PAO 1997, 1998.

En todas las comunidades, el tema productivo pasa a un segundo plano, salvo en Yaguarú en 1997, con el tema de la vialidad y energía, y Cururú el mismo año, también con el tema de la vialidad. Lo social llega a absorber la totalidad de las inversiones en las comunidades pequeñas. Sin embargo, la situación de las comunidades sigue precaria sobre todo en cuanto a saneamiento básico y salud. Urubichá, en cambio, tiende a demostrar una dinámica de pueblo con inversiones en rubros como urbanismo, cultura[13] y deportes.

En resumen, el carácter indígena del municipio de Urubichá no es aparente, pues los rubros de inversión contemplados son "aptos para todo público", es decir que no reflejan en particular las necesidades del pueblo guarayo.

4.2 En Villa Montes

Si ahora nos detenemos a ver cuánto se ha destinado a la población indígena, tomando específicamente en cuenta a la población weenhayek y tapiete del municipio, y solamente lo relativo a San Antonio para el caso guaraní (por tratarse de una de las comunidades de estudio dentro de la investigación), el cuadro siguiente muestra que los montos invertidos son muy bajos: poco más de 7% del PAO 1997 a menos de 1% en 1999. Los rubros de inversión varían de año en año, quedando como rubros constantes la educación y el apoyo a la producción. Por tanto, por más que la población weenhayek sea minoritaria dentro del municipio, la inversión propuesta por el gobierno municipal en este sector es muy reducida.

Los cuadros revelan a detalle los proyectos contemplados en los PAO para los indígenas.

[13] Sin embargo, sabemos por otras fuentes que lo que fue planificado para el coro de Urubichá, por ejemplo, nunca llegó a ejecutarse.

Cuadro 3.6
Municipio de Villa Montes: montos asignados a proyectos en comunidades weenhayek y tapiete en 1997, 1998, 1999
(expresado en bolivianos)

Proyectos	1997	%	1998	%	1999	%
SOCIAL		**24,6**		**64,9**		**11,1**
Servicios de salud			350.125	29,9		
Infraestructura en saneamiento básico	126.950	22,2	334.525	28,6		
Servicios de educación	13.500	2,4	75.000	6,4	12.000	11,1
PRODUCCIÓN		**67**		**4,2**		**88,9**
Construcción y mantenimiento de caminos vecinales	19.500	3,4			50.000	46
Apoyo a la producción (agropecuaria y otros)	360.400	63,6	49.500	4,2	46.500	42,9
URBANISMO Y VIVIENDA				**17**		
Mejoramiento de la infraestructura urbana y rural			200.000	17		
OTROS		**8,8**		**13,9**		
Conservación y fortalecimiento del patrimonio cultural	19.000	3,3	162.250	13,9		
Ampliación y mejora de infraestructura deportiva	21.200	3,7				
Otros	10.000	1,8				
Total asignado a indígenas	**570.550**	**100**	**1.171.400**	**99,5**	**108.500**	**100**
Monto total del PAO	10.402.338		13.693.333		12.365.980	
% del PAO destinado a indígenas	**5,5**		**8.55**		**0.8**	

Fuente: Gobierno Municipal Villa Montes, PAO 1997, 1998, 1999.

En 1997, la artesanía, el agua potable y la construcción de escuelas son los principales proyectos que beneficiarían a los weenhayek. Las comunidades directamente aludidas son las de Capirendita, con una cancha polifuncional, Samaihuate, con una escuela, y San Antonio, con agua potable y letrinas. Los demás proyectos son de carácter más general: mejora y equipamiento de escuelas o bien mantenimiento de caminos. Por otro lado, hay varios proyectos de preinversión, lo que no produce resultados inmediatos ni visibles para la población. Cabe resaltar la presencia de un proyecto de preinversión para Crevaux, comunidad weenhayek de la 1ª sección de la provincia Gran Chaco. Este no es un error: Crevaux y las comunidades weenhayek aledañas ubicadas en esta sección son atendidas por el distrito educativo de Villa Montes, según comenta el oficial mayor de la Alcaldía de Villa Montes y confirma el pastor de la Misión Sueca Libre.

En la realidad, ¿qué ocurrió con estos proyectos? No se cuenta con el informe de gestión del año 1997, por lo que no conocemos lo que fue realmente ejecutado y en qué porcentaje. Sin embargo, según el testimonio de los interesados, varias de estas obras son fantasmas, como la escuela de Samaihuate: actualmente, la infraestructura existente en la comunidad (un aula) ha sido construida por una empresa petrolera que opera en la zona. En Samaihuate, no hay ningún tipo de inversión por parte de la alcaldía. Por otro lado, se señala un monto de Bs. 10.000 para el equipamiento de la subalcaldía, del cual el subalcalde de entonces dice no haber tenido conocimiento[14].

En 1998, se amplía la cobertura de ofertas del gobierno municipal a otras comunidades: Algarrobal, Tuntey Tas, Cueva de León, y los rubros se diversifican tanto en lo social como en lo productivo. En lo social: estudios para mejoramiento de viviendas, para construcción de escuelas y construcción de sistemas de agua potable, y distribución del desayuno escolar en las escuelas evangélicas. En lo productivo: sigue el proyecto artesanal, pero se complementa con un proyecto de apicultura para los tapiete y guaraníes, de comercialización de miel entre los weenhayek, y con una propuesta para la

---

[14] Este gasto debería haber sido parte de los gastos de funcionamiento. En los años posteriores, ya no hay ninguna referencia más al tema de la subalcaldía, ni entre las inversiones, y menos en los gastos de funcionamiento.

crianza de animales menores. Los montos asignados son aún reducidos, salvo en el tema del agua potable y del estudio para mejoramiento de viviendas. El origen de los recursos es más variado, pues se cuentan con financiamientos de la prefectura, del FIS, de programas nacionales como PROSABAR y PRONAM. Para ese año, se cuenta excepcionalmente con el informe de gestión que muestra el avance de la ejecución de las inversiones y preinversiones programadas[15].

Cuadro 3.7
Municipio de Villa Montes: montos ejecutados en inversiones destinadas al sector indígena, 1998
(expresado en bolivianos)

Proyectos	% de avance físico	% de avance financiero	Montos destinados
SOCIAL			
Infraestructura y saneamiento básico			**390.565**
Mejoramiento del sistema de agua potable en San Antonio	5	26.2	375.565
Construcción del sistema de agua potable en Capirendita	75	75.26	15.000
Educación			**80.000**
Fortalecimiento del desayuno escolar en escuelas Cristo Rey, Asamblea de Dios	60	60	10.000
Mantenimiento y mejoramiento de escuelas urbanas y rurales	75	74.63	70.000
PRODUCCIÓN			
Apoyo a la producción			**16.500**
Estudio de la ganadería de animales menores en comunidades weenhayek	60	39.27	16.500
Total			**487.065**

Fuente: Gobierno Municipal Villa Montes, Informe de Gestión 1998.

[15] En efecto, existe una distancia entre los gastos programados o presupuestados y la ejecución real. Generalmente, a nivel nacional, se ejecuta alrededor de 50% de lo presupuestado. A partir del análisis de los datos recogidos en 1996 en 151 municipios, no se constata mayor diferencia de comportamiento entre municipios grandes y pequeños, urbanos y rurales, pero sí en cuanto al impacto del fortalecimiento institucional: los gobiernos municipales fortalecidos o acompañados gastan más que los demás. Sobre las causas del insuficiente grado de ejecución, ver Pórcel/Thévoz 1998: 104.

El tema del agua potable sigue siendo el más importante. Sin embargo, sólo beneficia a las comunidades más cercanas a Villa Montes, como son Capirendita y San Antonio, considerada esta última como "barrio" del centro urbano[16]. Se constata avance en las obras y la ejecución financiera, lo que está confirmado por los habitantes. El tema del mantenimiento de escuelas urbanas y rurales es un proyecto que afectaría "de rebote" a las escuelas weenhayek, pero que no ha sido específicamente diseñado para este fin. Hay un avance en la materia pero que no se observa en terreno. Por otro lado, los desacuerdos persisten: en el tema del desayuno escolar, por ejemplo, la misión cuenta con el respaldo de la alcaldía en el papel, pero en la realidad, actúa sola. En cuanto al único tema productivo que ha sobrevivido, el estudio ha avanzado pero queda desconocido por los interesados. En resumen, el monto ejecutado en 1998 no alcanza la mitad de lo presupuestado y muchos de los proyectos han literalmente desaparecido. Los recursos del municipio siguen invisibles a los ojos de los indígenas.

Para 1999, muy pocos recursos son destinados al sector weenhayek y tapiete, y aparentemente sólo proceden de los fondos de la coparticipación y de recursos propios. Varias actividades no realizadas el año anterior son retomadas, como los estudios para la construcción de las escuelas de Cueva de León y Algarrobal o las capacitaciones en temas productivos. La única novedad es un proyecto de apoyo a la producción agrícola y la mejora de los caminos vecinales. Todo lo artesanal ha desaparecido, sin duda como resultado de la congelación del proyecto anterior. Pero ¿dónde quedaron los fondos? No existe aún un informe de gestión para el año 1999, por lo que resulta difícil evaluar cuánto de lo programado se ha cumplido. Según el testimonio de los interesados, no hay nada concreto.

En Villa Montes, la inversión destinada al sector indígena es variada: si bien lo social es importante, sobre todo en 1998, es interesante

[16] Al respecto, los dirigentes de San Antonio están bastante disconformes con el proceso de distritación que se llevó a cabo en el municipio de Villa Montes en la medida en que su comunidad resultó ubicada en el Distrito 4, junto al Barrio Ferroviario, lo que es poco coherente en la medida en que San Antonio está ubicada al otro lado del río Pilcomayo. Es por ello que esta comunidad no aparece en los mapas del PDM, al ser considerada dentro del área urbana de Villa Montes.

constatar el interés del gobierno municipal hacia lo productivo (apicultura o artesanía). Pero en términos de ejecución, lo social sigue siendo lo más importante, y lo productivo queda en el ámbito de los estudios. Por otro lado, la cobertura dada por el gobierno municipal a la sección es muy desigual: aunque no lo hayamos mencionado aquí, existen varios proyectos destinados a las comunidades guaraníes del municipio, sin duda por estar ubicadas relativamente cerca del centro urbano y por ser de fácil acceso. En cambio, las comunidades más alejadas, sean indígenas o no, no gozan de ningún tipo de apoyo.

Si la distancia entre lo que se ve en el papel y la vida cotidiana de la gente es tan grande, la causa está posiblemente en que la planificación se haya realizado sin conocimiento de los propios interesados. Evocando la planificación participativa, un técnico de la alcaldía señalaba:

> Con los weenhayek el trato ha sido otro ya que ellos, por su carácter inmediatista, no esperan un proceso. A los indígenas se los ha hecho inmediatistas, es decir, que todo lo quieren para el momento y por otro lado quieren que todo se lo hagan, no quieren trabajar. Por lo tanto no asimilan fácilmente algún trabajo que demande poco tiempo. Por lo tanto, los proyectos a corto plazo no funcionan. Tendrían que ser proyectos a largo plazo para lograr concientizarlos (Omar Peñaranda).

Es un hecho reconocido que muy pocos sectores de la población conocen los documentos producidos por una gestión municipal, tales como los PAO y los PDM, sea por negligencia, falta de interés o por la negación del personal de las alcaldías de comunicar esa información. En este contexto, los indígenas se sienten manipulados, en la medida en que varios proyectos aparecen a nombre de sus comunidades cuando, en la realidad, no ven ningún cambio. Además, por más que las organizaciones indígenas deseen fiscalizar el trabajo del gobierno municipal y la ejecución presupuestaria, no cuentan con la capacitación adecuada para el ejercicio de sus derechos, al igual que la gran mayoría de la ciudadanía boliviana[17].

---

17 "Y la sociedad civil —los actores de la PP—, si bien tiene una capacidad de asegurar un control de la ejecución física de las obras (por lo menos en ciertos casos, pero de lejos no en la mayoría de los municipios), no puede pronunciarse sobre la parte financiera y menos todavía hacer un control integral, físico-financiero. Es más: por la

4.3 Apuntes de conclusión

Tras este rápido vistazo al destino de la "plata que suena", es decir a la inversión de los recursos municipales en Urubichá y Villa Montes, podemos observar que si bien la Ley de Participación Popular se respeta al pie de la letra en lo que se refiere al equilibrio entre los gastos de funcionamiento y de inversión, la situación ya no es la misma en otros rubros. Al parecer, como en la mayoría de los municipios del país, la inversión es más urbana que rural, y más social que productiva.

Acerca de la menor inversión en el área rural que en la urbana, la justificación de Villa Montes es la de contar con un gran centro urbano como capital de sección, el que absorbe un gran porcentaje de la población de la sección, y centraliza muchas actividades cuyo impacto va más allá de los límites de la sección. Nada puede competir con la ciudad, pues el resto de los asentamientos están conformado por comunidades indígenas o campesinas. En Urubichá, en cambio, la situación es diferente: al margen de ser la capital de la sección, el pueblo no es un centro importante (salvo desde el punto de vista simbólico, sobre el cual volveremos). Por consiguiente, el desequilibrio entre Urubichá y las demás comunidades (sólo tres) de las cuales dos son antiguas misiones franciscanas, es más perceptible por los habitantes de la sección. La reducida inversión en el área rural se debe en gran parte, según Thévoz y Pórcel (1998: 106), a las dificultades de ejecución que se traduce en la suspensión de las obras.

Por otro lado, se ha hablado de un "complot del cemento", en el cual los recursos de la Participación Popular habrían generado un incremento masivo de obras de cemento (plazas, por ejemplo) en detrimento de la estética local y de las inversiones más urgentes. Esta idea es falsa, pues la mayor parte de las inversiones de estas características se concentra en las capitales de departamento y El Alto (UIA 1998: 77). Por otro lado, la construcción de plazas permite, según

---

rotación de los cargos y la complejidad técnica de las tareas, parece obvio que los comités de vigilancia no podrán asumir —salvo contadas excepciones— sus responsabilidades en materia de pronunciamiento sobre la rendición de cuentas de la gestión municipal anual" (Pórcel/Thévoz 1998: 112).

Iván Arias, crear espacios de convivialidad que no existían antes o que tenían otras formas. La refacción de los edificios de las alcaldías es también la (re)constitución de los espacios simbólicos del poder. Además, como ya señalamos, se trata de inversiones sencillas y fáciles de ejecutar y de mostrar. Finalmente, estas inversiones de prestigio o suntuarias son parte de la modernidad, del status, y permiten a su manera forjar la identidad del municipio[18].

La limitada inversión productiva (con relación a la social) en estos municipios no es sorprendente. Está confirmada en otros estudios, en los que se constata que la oferta municipal supera la demanda social, sobre todo en el tema educativo. El tema del municipio productivo no ha sido desarrollado aún, pese a la existencia de potenciales interesantes en cada uno de ellos y de demandas al respecto[19].

Esto nos lleva a cuestionar la idea de que los planes anuales y quinquenales de los gobiernos municipales reflejen a cabalidad las demandas sociales de la población. Supuestamente, debería existir una conexión fundamental entre el PDM y los PAO para que "los esfuerzos de planificación tengan impactos reales en la gestión municipal" (Pórcel/Thévoz 1998: 84). Pero no siempre es así. Al parecer, una nueva opción para recuperar lo participativo y lo popular de la administración municipal sería precisamente la ampliación de los procesos participativos en la elaboración de los PAO, por ejemplo.

---

[18] Las placas conmemorativas de las inauguraciones y/o conclusiones de obras, tanto municipales como regionales, departamentales y nacionales, constituyen fuentes primarias para la historia de la construcción (física y mental) de la nación, en distintas escalas.

[19] Para lograr la promoción del "desarrollo endógeno como opción posible e indispensable para el desarrollo económico de las áreas rurales del país", el Estado ha apostado a que los actores económicos se relacionen con los actores locales para invertir en los municipios rurales; allí, el aprovechamiento de los potenciales responde más a desafíos de orden social, cultural y político que técnicos. Por tanto, la promoción económica es una política pública "dirigida a dinamizar la economía local con el propósito de viabilizar la creación de riqueza y lograr la sostenibilidad del proceso de participación de actores locales" (PADER COSUDE 1999). Esto significa una mayor eficiencia y equidad por parte de los gobiernos municipales en la asignación de los recursos, y que su uso repercute en forma positiva en la calidad de la vida de la población. La promoción económica, que da lugar a la figura del "municipio productivo" va más allá del simple apoyo a la producción, generalmente "a ciegas". Para un análisis del tema, ver PADER COSUDE 1999.

Pero ¿cuál es la influencia de la sociedad civil en la incorporación de la demanda social en el PAO municipal? Es responsabilidad del comité de vigilancia, pero también es producto de la intervención de otros actores como el concejo municipal, el alcalde, los subalcaldes, las OTB, las autoridades tradicionales, etc.

En cuanto al tratamiento del tema indígena en esta documentación, vemos que es muy desigual: en Urubichá no es muy perceptible en el sentido en que ni el PDM ni los PAO reflejan demandas específicamente indígenas. Estos planes podrían ser aplicados en cualquier lugar del país, lo que nos plantea una serie de preguntas:

- no se menciona lo indígena ¿porque es obvio, porque la población indígena es mayoritaria y este municipio es "automáticamente" indígena, incluidas sus demandas[20]?
- ¿existen demandas específicamente indígenas, o bien son un mito?
- ¿estamos asistiendo a una "globalización" de las demandas?
- ¿el PAO refleja realmente las necesidades de la población?
- ¿la población y los dirigentes han sido "distraídos" por otros temas (la TCO, el tema forestal) y no han prestado mayor atención al tema de la planificación municipal?

Por otro lado, en Villa Montes, curiosamente, si bien el tema indígena recibe un tratamiento reducido, hay una mayor atención al tema indígena —por lo menos en el papel—, pero no es producto de la demanda indígena sino institucional. El PDM y los PAO dedican varias páginas y recursos a la faceta indígena del municipio: la artesanía, la recolección de miel. Pero en la práctica, según los indígenas —en particular los weenhayek— no pasa nada. Según los funcionarios municipales, se trata de un sector demasiado complejo y conflictivo para llevar adelante acciones constructivas. La serpiente se muerde la cola.

Finalmente, un aspecto sorprendente de la documentación es que nada en los planes anuales operativos refleja la existencia de distritos municipales.

---

[20] "El municipio de Urubichá es de hecho un municipio indígena. La presencia mayoritaria de la población indígena en el municipio se refleja en la inclusión total de las demandas indígenas en el PAO municipal" (UIA 1998: 83). ¿Así será?

CAPÍTULO CUATRO

Los escenarios de la participación indígena

Más allá de la novedad que consiste en otorgar mayores recursos a los gobiernos municipales, la Ley de Participación Popular abre las puertas del poder local a la sociedad civil creando nuevos espacios y, sobre todo, nuevos mecanismos de participación, los cuales han sido —o no— aprovechados por el sector indígena. A continuación, veremos el proceso de constitución de las organizaciones territoriales de base, en tanto sujetos o actores de la Participación Popular. Luego, cómo se han conformado y han funcionado las "creaciones" de la Participación Popular, a saber, los instrumentos de su aplicación: los comités de vigilancia y la planificación participativa. Posteriormente, daremos un vistazo a lo que llamamos los "escenarios" de la participación, en los cuales los actores tienen algún desempeño: los distritos municipales indígenas se constituyen en una suerte de eslabón intermedio entre la ausencia de participación y la figura ideal(izada) del municipio indígena; por consiguiente, veremos en qué consiste esta figura, y cómo se lleva a cabo su existencia en los tres municipios. Finalmente, nos detendremos en los gobiernos municipales para analizar el desempeño de los concejales indígenas electos en diciembre 1995 (en Urubichá y Gutiérrez) y el tratamiento dado al tema indígena por los gobiernos municipales en la gestión 1995-99, sobre todo cuando los indígenas son minoritarios y/o no están representados (Villa Montes), viendo cómo los mecanismos de participación encierran una dinámica orientada a crear una noción de ciudadanía en el contexto indígena, pero con mecanismos que no establecen diferencias entre los actores sociales, pese a la variedad de su origen geográfico o cultural.

1. Las organizaciones territoriales de base (OTB)

Bajo la extraña sigla de OTB se encuentra un concepto novedoso, definido en primera instancia por la Ley de Participación Popular y precisada en un decreto reglamentario del mismo año:

> A los efectos de la Ley 1551 de Participación Popular, se entiende por Organización Territorial de Base la unidad básica de carácter comunitario o vecinal que ocupa un espacio territorial determinado, comprende una población sin diferenciación de grado de instrucción, ocupación, edad, sexo o religión y guarda una relación principal con los órganos públicos del Estado a través del Gobierno Municipal de la jurisdicción donde está ubicada (D.S. 23858, art.1º).

El concepto nació de la reflexión colectiva en torno a la necesidad de contar con un concepto que agrupara a los actores de la participación. La historia oficial de la Participación Popular recuerda:

> Los técnicos de la Unidad de Participación Popular, en el ánimo de encontrar una denominación genérica para las juntas vecinales, comunidades campesinas y pueblos indígenas, que además sirviera para diferenciarlas de los sindicatos y otros organismos corporativos, aislaron dos características que les resultaban comunes: eran "territoriales" —y no funcionales— y eran "de base" —practicaban la democracia directa, no representativa—. Pergreñaron entonces el nombre de "organizaciones territoriales de base" y la sigla OTBs. Este apelativo, lamentablemente, figuró en la Ley, ocasionando protestas y malentendidos (Molina Monasterios 1997: 213).

En efecto, el concepto fue malinterpretado por amplios sectores de la sociedad, que creyeron que las OTB iban a ser nuevas organizaciones paralelas a las preexistentes, politizadas o manipulables. A solicitud de las organizaciones campesinas e indígenas, se cambió el nombre al de organizaciones comunitarias, pero la nueva Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) retoma la terminología de OTB, como si nada hubiera pasado.

La OTB es el actor principal de la Participación Popular en cuanto representa y es la sociedad civil organizada, desde un punto de vista territorial: es decir que todos los bolivianos somos parte de alguna OTB. A partir de la Ley de Participación Popular, el Estado reconoce a las organizaciones mediante la otorgación de personalidad jurídica tras un trámite específico, y éstas obtienen entonces "[la] capacidad

de actuar y participar ante cualquier instancia pública o privada para demarcar o hacer valer sus derechos y contraer obligaciones" (VPPFM 1998). A la vez, el Estado incorpora a las OTB a la vida pública dentro de la sección municipal.

Los derechos de los sujetos de la Participación Popular son los siguientes:

- Proponer, pedir, controlar y supervisar la prestación de servicios públicos de acuerdo a las necesidades de la comunidad.

- Representar y obtener la modificación de acciones cuando sean contrarias al interés de la comunidad.

- Proponer cambio o ratificación de las autoridades educativas y de salud en su territorio cuando exista un motivo justificado.

- Pedir informes a su gobierno municipal sobre el uso del dinero de la Participación Popular y pronunciarse sobre ello (VPPFM 1998).

El proceso para la obtención de la personalidad jurídica de las OTB es moroso pues las instancias encargadas de emitir criterios en la materia (el gobierno municipal, la subprefectura y la prefectura) no son ágiles y frecuentemente obstaculizan las solicitudes presentadas precisamente por los pueblos indígenas, negándoles este reconocimiento y calificándolas de "comunidades campesinas". Estos procedimientos constituyen un obstáculo para el ejercicio de los derechos de las OTB, es decir, de la sociedad, y, en este caso, de los pueblos indígenas.

Como ya señalamos, el problema enfrentado por los indígenas en el registro de la personalidad jurídica de sus comunidades u organizaciones era el rechazo de los poderes locales, frecuentemente sumado a la poca comprensión de la temática indígena por parte de funcionarios tanto municipales como prefecturales. Así lo recuerda Freddy Imaña, responsable de SAJPI en Santa Cruz, al señalar que los indígenas carecieron de información sobre el tema, la que debía ser proporcionada por los operadores, los encargados de informar, los cuales entendieron mal las disposiciones legales destinadas a implantar

el derecho a la personalidad jurídica[1]. A ello se sumó la obstrucción generada en la misma Prefectura del Departamento, donde la decisión sobre quién debería ser "oficialmente" indígena o no recaía en una sola persona. Y en el terreno, Imaña recuerda que los viejos dirigentes locales consideraban una aberración el hecho de que se otorgara personalidad jurídica a los indígenas, argumentando que "siendo ciudadanos como cualquiera, no había la necesidad de considerar los especiales".

Todo ello señala a cómo la Ley de Participación Popular no ha asumido un reconocimiento real de lo indígena, pues no establece una ciudadanía "diferente"[2] para este sector que, por un lado, incluya deberes hacia el Estado, pero que, por otro, establezca diferencias por sus características culturales. Es decir, la Ley de Participación Popular no está planteando una ciudadanía indígena que incorpore los actores indígenas al Estado desde una perspectiva de reconocimiento y no de conquista, y que deje que estas sociedades sigan siendo distintas respecto a la cultura mayoritaria de la que forman parte (Kymlicka 1996).

Veamos ahora cómo se desarrolló el proceso de conformación y ajuste de las OTB en los municipios de Urubichá, Gutiérrez y Villa Montes.

---

1 Ante la lentitud del proceso, y preocupado por la situación, el propio vicepresidente de la República instruyó verbalmente que se aceleraran las gestiones para otorgar personalidad jurídica a todos los pueblos indígenas. "Sin embargo, esto fue tomado más como una orden que como el cumplimiento de una norma. Entonces, no se tuvo el cuidado de interpretar en el sentido de que aquellos sectores que se reclaman a sí mismos como indígenas son los que pueden reclamar las personalidades jurídicas como indígenas, y los que no quisieran, no" —agrega Imaña.

2 A contracorriente del impacto de la Revolución Nacional de 1952, simbólicamente integradora ("pero lo hizo en términos clasistas y nacionales, y no culturales y diversificados"), el desarrollo del concepto de "unidad en la diversidad" plantea el reconocimiento de la diversidad como una reivindicación histórica. Pero en la actualidad, la diversidad es concebida más allá de las minorías étnicas, por ejemplo, y el "derecho a la diferencia" abarca toda clase de minorías (Calderón/Archondo 2000: 41-42).

1.1 Urubichá

La sección municipal de Urubichá cuenta con cuatro OTB, una por cada comunidad. No existe aparentemente diferencia entre lo urbano y lo rural, a pesar de la presencia de centros "urbanos" como Urubichá y Yaguarú[3]. Esto se debe a diversos factores, como el hecho que la mayoría de la población se dedica a actividades tanto agrícolas como artesanales. También vale la pena resaltar que debido a la deficiente infraestructura caminera, y a la ausencia o escasa presencia de medios masivos de comunicación como la radio y sobre todo la televisión, no se ha dado un contacto directo y permanente con rasgos culturales urbanos[4]. Es por ello que en el municipio no sobresale la diferencia entre lo urbano y lo rural.

Otra característica es que no hay OTB que sea exclusivamente *karai* (o con población no indígena); al contrario, todas son indígenas. Esto se explica por el hecho que se trata de un municipio conformado por aproximadamente 95% de población indígena y en el que los pocos inmigrantes —en su mayoría de origen andino, dedicados al comercio— son indiferentes hasta el momento a toda actividad que se realiza en la comunidad, pues no se sienten identificados con la región y mucho menos con los problemas que tienen que ver con diario vivir de los guarayos.

Las cuatro comunidades, Urubichá, Yaguarú, Cururú y Salvatierra, cuentan con OTB legalmente establecidas.

---

3 Sin embargo, la población de estas ex misiones no supera los 2.000 habitantes en ninguno de los casos. Esta cifra es la que se considera, desde el punto de vista oficial, para calificar a un asentamiento como centro urbano.

4 Sin embargo, como señala García Canclini, la modernidad no proviene de rasgos urbanos: todo contexto indígena en la actualidad está "hibridado" tanto de rasgos culturales indígenas como de rasgos culturales occidentales. Esto no se puede medir por la existencia o no de medios de comunicación masivos.

Cuadro 4.1
Personalidades jurídicas en Urubichá

Comunidad /OTB	Tipo de P.J.	Resolución municipal	Fecha	Resolución prefectural	Fecha	Central y OTB
Urubichá	Comunidad campesina	006/95	05/05/95	016/95	15/05/95	Central Étnica Comunal de Urubichá CECU-OTB
Cururú	Comunidad campesina	007/95	05/05/95	017/95	15/05/95	Central Comunal de Cururú CCC-OTB
Yaguarú	Comunidad campesina	009/95	05/04/95	019/95	15/05/95	Central Étnica Comunal de Yaguarú CECY-OTB
Salvatierra	Pueblo Indígena	008/95	15/04/95	018/95	15/05/95	Central Étnica Comunal de Salvatierra CECSAL-OTB

Fuente: SNPP 1995.

Sólo una de las cuatro OTB registradas tiene la categoría de "pueblo indígena" y las restantes son calificadas como "comunidad campesina", a pesar de poseer una población mayoritariamente indígena. Según las entrevistas a los dirigentes de las organizaciones étnicas, esta confusión entre comunidad campesina y pueblo indígena se debió, por un lado, a la falta de información sobre la Ley de Participación Popular al tramitar la personalidad jurídica y, por otro, a la falta de interés de las personas encargadas de realizar la tramitación correspondiente en reconocer la situación de los indígenas en este municipio. Desde 1995 hasta 1999 no se ha logrado cambiar la categoría de personalidad jurídica de las OTB a pesar de haberse realizado el reclamo correspondiente.

Las OTB existentes en el municipio se han consolidado en el seno de la central comunal de cada comunidad, tal como lo menciona la Ley de Participación Popular. Es decir que se ha respetado la organización existente dentro de la sección municipal, lo cual ha dado como resultado organizaciones comunales fortalecidas, ya que cuentan con una personalidad jurídica. A la vez, su campo de acción se hace más amplio, pues no sólo atienden las demandas relacionadas con el quehacer cotidiano de la comunidad, sino abocan también su trabajo a controlar las decisiones del gobierno municipal. Dicha situación ha generado aceptación y credibilidad en la población, que ve en la central comunal-OTB la organización que no solamente vela por los intereses de la comunidad, sino que es la única institución a la que se puede recurrir para hacer alguna demanda, ya sea de carácter comunal o personal. El reconocimiento de las organizaciones funcionales logra hacer más efectivos los mecanismos de participación por contar con estructuras de intervención establecidas por los miembros de las comunidades indígenas y, por tanto, reconocidas por toda la comunidad.

Es por ello que algunas instituciones tradicionales del municipio, como la parroquia católica[5], sienten que su poder de decisión ha decaído. Su opinión ya no tiene tanta relevancia como en el pasado y, por lo tanto, su participación en las tomas de decisión ya no es directa, salvo previa invitación. Dicha situación se hizo sentir sobre todo el año 1999, en el que las iglesias católica y evangélica se abocaron más al ámbito religioso con la predicación de la palabra de Dios y la traducción del nuevo testamento a la lengua guaraya (Visión Mundial) y, en lo social, a la compra de tejidos de algodón y algún otro tipo de artesanía, como también al incentivo de la fabricación de los mismos, al arreglo del camino de alguna comunidad (Urubichá-Cururú) y a la atención médica en ciertas ocasiones, correspondiendo estas tareas, en realidad, al gobierno municipal.

Sin embargo, en entrevistas con personas que de alguna manera han mantenido algún tipo de relación con las instituciones existentes en el municipio de Urubichá, se hace evidente que algunos/as ponen en duda el rol de las OTB. Por ejemplo, Jorge Cortés de CEADES sostiene que

---

[5] No se debe perder de vista que Urubichá, Yaguarú y Salvatierra fueron misiones franciscanas y que la presencia de la Iglesia católica es aún muy fuerte en la región.

> la Ley de Participación Popular ha creado confusiones en torno a la duplicidad de la organización. Las OTB han desarticulado la participación de la gente. Las OTB de Urubichá están desarticuladas del proceso de toma de decisiones, protagonizado sobre todo por la CECU. No puede entonces persistir esa figura. La OTB mediatizaba la relación entre las comunidades y el gobierno municipal, pero ahora CECU ha retomado la relación y es líder en el relacionamiento con el gobierno municipal. Recién este año [1999] las comunidades han retomado una relación constructiva con el gobierno municipal.

Similar versión manifiesta una funcionaria de la Superintendencia Forestal: "las OTB y los comités de vigilancia son cooptados por los alcaldes de turno. No ejercen su poder de fiscalización como debieran. No hay un municipio en que las OTB y el comité de vigilancia actúen de acuerdo a la ley. Se los llama para revisar el PAO, sin más. No tienen un rol real en la definición de políticas de desarrollo, en las propuestas".

Esta situación se debe, por un lado, a la poca experiencia que tiene la central comunal en el relacionamiento y negociación con instituciones externas y, por otro lado, al escaso conocimiento de las nuevas leyes (Ley de Participación Popular, Ley Forestal, Ley INRA y, ahora, Ley Orgánica de Municipalidades), que constituyen las reglas que se debe cumplir para entrar en acción.

1.2 Gutiérrez

Una de las particularidades de esta sección es que la Capitanía de Kaipependi haya tramitado la personalidad jurídica de las comunidades en bloque, respetando de esta manera la unidad de la capitanía. Las diez y ocho comunidades conforman una sola OTB, mientras que en Kaaguasu, cada comunidad cuenta con su propio "cartón". Además, a diferencia de Kaipependi, no existe continuidad territorial entre comunidades. El ex capitán grande de Kaipependi señala: "la razón fundamental [para que la Capitanía de Kaipependi Karobaicho tenga una sola personalidad jurídica] es para no dividir a la organización de la capitanía y mantenerla sólida y para evitar el enfrentamiento entre comunidades, por eso han sido las mismas comunidades las que han optado por tener una sola personería jurídica" (Rogelio Ayreyu). Al igual que en Urubichá, la autoridad indígena asume la presidencia de la OTB: los capitanes comunales en Kaaguasu y el capitán grande en Kaipependi.

Cuadro 4.2
Personalidades jurídicas en Gutiérrez

Nombre	Registro	Resolución de la PJ	Categoría	Observaciones
San Silvestre	07 05 01		Junta Vecinal	Urbanización con características de pueblito
Kuruguakua	07 05 02	254/97	Pueblo Indígena	
Karitati	07 05 03	244/97	Pueblo Indígena	
Itaembeguasu	07 05 04	250/97	Pueblo Indígena	
Guirayurarenda	07 05 05	241/97	Pueblo Indígena	
Javillo	07 05 06	253/97	Pueblo Indígena	
Ipitá	07 05 07		Comunidad Campesina	Rancherío asentado alrededor de la junta vecinal
Los Pozos	07 05 08	245/97	Pueblo Indígena	
La Herradura	07 05 09		Comunidad Campesina	Concentración de haciendas con población guaraní sin tierras
Guirapayeti	07 05 10	246/97	Pueblo Indígena	
Palmarito	07 05 11	255/97	Pueblo Indígena	
Tatarenda Nuevo	07 05 12	247/97	Pueblo Indígena	
Itai	07 05 13	248/97	Pueblo Indígena	
Ipitacito del Monte	07 05 15	252/97	Pueblo Indígena	
Tatarenda Viejo	07 05 16	243/97	Pueblo Indígena	
Pirirenda	07 05 16	258/97	Pueblo Indígena	
Kaipependi Karobaicho	07 05 17	249/97	Junta Vecinal	Se trata del conjunto de la Capitanía del Gran Kaipependi Karobaicho
Gutiérrez	07 05 18		Junta Vecinal	Capital de la Sección
Karaguatarenda	07 05 19	242/97	Pueblo Indígena	

Fuente: Elaboración propia a partir del PDM.

Cuadro 4.3
Personalidades jurídicas en Villa Montes

Comunidad /OTB	Tipo de P.J.	Resolución municipal	Fecha	Resolución prefectural	Fecha	¿Presidencia de la OTB recae en autoridad indígena?
WEENHAYEK						
Viscacheral		s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.
Resistencia		49/96	25.10.96	21/96	16.12.96	
Bella Esperanza		8/96	8.02.96	2/96	27.05.96	
San Bernardo		35/96	26.07.96	13/96	30.09.96	
Algarrobal		66/95	28.11.95	122/95	12.12.95	
Cueva de León		34/96	26.07.96	12/96	30.09.96	
Quebrachal		67/95	28.11.95	121/95	12.12.95	
Tres Pozos		36/95	26.07.96	14/96	30.09.96	No
Capirendita	Comunidad campesina	2/95	21.02.95	60/95	12.04.95	Sí
Tuntey Tas		2/96	28.12.95	1/96	27.05.96	
Villa Montes*						
GUARANÍES						
Tarairí	Comunidad campesina	32/95	22.06.95	110.95	03.07.95	
Chimeo	Comunidad campesina	11/95	07.04.95	83.95	26.04.95	
Taiguati	Comunidad campesina	10/95	04.04.95		12.04.95	
San Antonio	Comunidad campesina					No
Puesto Uno	Comunidad campesina	14/95	18.04.95	086.95	26.04.95	
Ibopeiti	Comunidad campesina	16/95	12.05.95	097.95	24.06.95	
TAPIETE						
Samaihuate		50/96	4.11.96	22/96	16.12.96	Sí

* Se contempla aquí a la población weenhayek asentada en la parte urbana de Villa Montes, principalmente en torno a la Misión Sueca. Sin embargo, no constituye una OTB en sí.
Fuente: SNPP 1995; Gobierno Municipal de Villa Montes 1997; datos proporcionados por Freddy Cortez.

En el municipio existen once comunidades weenhayek, una comunidad tapiete, seis comunidades guaraníes, y algunas comunidades cuentan sea con población multiétnica (con presencia de collas y/o de criollos), teniendo otras, como San Antonio, un lado guaraní y otro weenhayek (Tuntey Tas).

Cuando se procedió al registro de personalidades jurídicas, el trámite se efectuó inicialmente en forma conjunta para la totalidad de las comunidades que conformaban la Organización de Capitanías Weenhayek y Tapiete (ORCAWETA): tanto las comunidades weenhayek como Samaihuate, la comunidad tapiete, y tanto las de Villa Montes como las de Yacuiba, lo que representa una sola personalidad jurídica para diez y ocho comunidades en calidad de Asociación Comunitaria con carácter de "pueblo indígena", tal como lo posibilitaba la Ley de Participación Popular. Posteriormente, con la práctica, los gobiernos municipales de Villa Montes y de Yacuiba exigieron que cada comunidad contara con una personalidad específica.

Uno de los problemas generados por la constitución de las OTB es el paralelismo creado entre la autoridad tradicional, o sea el capitán, y el presidente de la OTB. El primero responde al capitán grande y el otro debería responder o coordinar con el subalcalde weenhayek, o por lo menos era esto lo que deseaba el subalcalde Silverio Rivero Pérez. En varias comunidades, se logró la fusión entre funciones, estableciendo que sea el propio capitán el presidente de la OTB. Pero en otras no, lo que confunde a la población: "Al tener dos cabezas, los weenhayek no saben a quien obedecer" (Silverio Rivero Pérez). La definición de la relación entre ambas autoridades no ha sido determinada por la organización weenhayek: cada comunidad ha tenido y tiene un comportamiento específico. En el caso guaraní, en cambio, se considera que existe un relativo grado de coordinación entre el presidente de la OTB y el capitán.

En el pueblo de Crevaux (Yacuiba) existen dos OTB: Crevaux Norte y Crevaux Sur. Más allá de una división geográfica, esto corresponde a una división étnica y social. Desde el punto de vista territorial, cada OTB tiene una jurisdicción extendida, a lo largo del río Pilcomayo, abarcando varias comunidades. Cronológicamente, la primera en ser reconocida fue la criolla, pero no fue satisfactoria para los weenhayek:

"el pueblo desea tener sus propias autoridades, porque no se llevan bien con los criollos que no hacen nada para los weenhayek". Estas palabras de Carlos Sandóval, presidente de la OTB indígena constituida en octubre 1998, expresan su preocupación porque el trámite de la personalidad jurídica de la OTB no avanza mucho, pese al seguimiento que le dan el capitán de Crevaux, Dionisio Segundo, y el capitán grande, José López. El presidente de la OTB indígena considera llevar una buena relación con el capitán, en la medida en que "cada uno tiene su competencia". Sin embargo, no se siente bien, pues si bien ya ha sido posesionado en el cargo, no existe aún un reconocimiento oficial (y escrito) del mismo. Necesita el documento de la personalidad jurídica, sin el cual no se siente habilitado.

En el caso de Samaihuate, la población tapiete organizada ha logrado una coincidencia perfecta entre su jurisdicción territorial y su organización, pues la jurisdicción abarca la comunidad y el conjunto de la demanda de TCO y el presidente de la OTB es la autoridad natural, el capitán Tomás Ferreira. Por su parte, los ganaderos criollos asentados en la zona han conformado también su OTB, pero, en criterio de un joven ganadero, tiene problemas: su presidente ya no vive en Samaihuate, sino en la "otra banda", en Crevaux[6], y su vicepresidente no hace nada. Han manifestado entonces el deseo de fundirse en una sola OTB, de manera conjunta con los tapiete, pero éstos consideran que no sería pertinente.

En San Antonio, la personalidad jurídica que se logró fue la de "Comunidad Campesina". Hay dos autoridades: el capitán y el presidente de la OTB, pero al parecer el último tiene mayor peso por contar con respaldo documental, es decir, con un reconocimiento oficial escrito. Los indígenas (guaraníes y weenhayek) no están representados en la OTB.

En Capirendita, el presidente de la OTB, Horacio Paredes, es el capitán, además de ser representante del distrito indígena ante el comité de vigilancia. Sin embargo, el subalcalde se queja de que no deja participar a otra gente en asuntos de su comunidad.

---

[6] Al parecer, la misma persona funge de presidente de la OTB criolla de Crevaux, miembro del Comité de Vigilancia de Yacuiba y presidente de la OTB criolla de Samaihuate. La Ley de Participación Popular no especifica nada acerca del cúmulo de funciones.

El paralelismo entre las autoridades tradicionales y las autoridades que surgen (en vez de consolidarse) en el marco del proceso de implantación de la Ley de Participación Popular (por ejemplo, el presidente de una OTB) muestra que no hay un reconocimiento verdadero de la autonomía indígena y de su derecho de gobernarse bajo normativas establecidas por estos pueblos. La Ley de Participación Popular, al no establecer que un capitán grande tiene mayor prestigio y poder dentro de la comunidad indígena que un presidente de una OTB, está desarticulando los ejes de la organización social indígena, introduciendo pautas de poder ajenas al espacio sociocultural de estos pueblos y desestimando su capacidad de gobierno.

2. El comité de vigilancia

El comité de vigilancia es el órgano de la sociedad civil que articula a las comunidades urbanas y rurales con el gobierno municipal; representa a las OTB, es decir, a las juntas vecinales, pueblos y comunidades indígenas y comunidades campesinas.

Sus atribuciones y competencias están normadas en la Ley de Participación Popular (art. 10, 11 y 23) y en la nueva Ley Orgánica de Municipalidades. Está conformado por personas elegidas por las comunidades, y existe un representante por cantón y/o distrito municipal. Está organizado por comisiones y cuenta con una directiva. Su razón de existir es el ejercicio del control social sobre el gobierno municipal a través de la revisión del plan de desarrollo municipal, de los planes anuales operativos (los que debe aprobar para que sean válidos), el seguimiento a las inversiones y al destino de los recursos de la coparticipación tributaria. Para ello, puede exigir información al gobierno municipal, el cual debe aclarar sus dudas. Y en casos extremos, tiene el derecho de solicitar el congelamiento de las cuentas del gobierno municipal mediante un trámite específico[7].

En términos generales y en el ámbito nacional, se puede afirmar que los comités de vigilancia no han cumplido su misión. La

---

7 El mismo Guzmán señala los problemas inherentes a esta actividad específica del comité de vigilancia: "Existe desorden y dispersión en la presentación de las denuncias,

conformación de los mismos ha demorado, no han sido siempre representativa, y sobre todo, en la mayoría de los casos, no han funcionado. Una de las manifestaciones del mal funcionamiento del comité de vigilancia es su no participación en la elaboración de los PDM y PAO, lo que significa que no conoce la demanda social de los pobladores de la sección municipal. Al parecer, son otros actores los que asumen la función de control social; por ejemplo, las organizaciones indígenas (Guzmán 1998: 139-140).

En opinión de Guzmán, las causas de este deficiente funcionamiento son múltiples:

- la no remuneración de los cargos;
- la residencia dispersa de los miembros, que deben reunirse en la capital de la sección para trabajar;
- el problema que representa una inversión de tiempo en una actividad no productiva;
- el probable divorcio entre el presidente del comité de vigilancia, generalmente residente en la capital de la sección, y el resto de los miembros del comité de vigilancia;
- la falta de capacitación de sus miembros acerca de la leyes y los procedimientos.

A ello se suma la falta de voluntad del ejecutivo municipal en facilitar infraestructura e información al comité de vigilancia, así como la ausencia de los indígenas entre los miembros del comité de vigilancia, de modo que éstos no conocen las necesidades e intereses de las comunidades que representan. Además, hay que tomar en cuenta los bajos niveles de escolaridad de muchos de los miembros de los comités de vigilancia, lo que impide que puedan realizar un control real de la gestión municipal. Todos estos "síntomas" y sus causas son

---

ya que éstas son presentadas al Senado Nacional, la Contraloría General de la República y al Ministerio de Hacienda. Esta dispersión en la presentación de las denuncias dificulta el establecimiento de un registro único nacional referente a denuncias que la sociedad civil eleva respecto a los Gobiernos Municipales. A la vez, dificulta el seguimiento de dichas denuncias y debilita, en consecuencia, la función de control de la sociedad" (1998: 151).

predecibles, pero veamos en detalle lo que ocurre en los municipios de estudio.

2.1 Urubichá

El Comité de Vigilancia de Urubichá se esforzó para poder desempeñarse como tal, pero las condiciones con las que cuenta no eran las óptimas. Es por ello que los objetivos para los que fue creado no son alcanzados. Al principio, la Ley de Participación Popular generó en la población guaraya expectativas y aceptación no sólo por los recursos económicos que recibiría, sino también por el acceso y manejo del poder. Es por ello que los actores de la Participación Popular fueron organizados sin dificultad en este municipio. Tal es el caso del comité de vigilancia, que en un primer momento puso todo su empeño para cumplir con la responsabilidad asignada. Al cabo de tres años aproximadamente, sin embargo, el entusiasmo fue debilitándose por varios factores, como ser:

- la carencia de recursos económicos para los sueldos de los miembros del comité o para poder movilizarse, ya sea a la capital de sección o a alguna comunidad y realizar las reuniones respectivas;
- la ausencia de infraestructura apropiada y de materiales adecuados para cumplir con las obligaciones;
- la falta o nula coordinación con el gobierno municipal, lo que no posibilitó el acceso a la información necesaria para poder fiscalizar los recursos asignados a cada proyecto ejecutado o por ejecutarse.

Por otro lado, la capacitación recibida por los miembros del comité de vigilancia no les permitió desenvolverse con fluidez en sus respectivos cargos, sintiéndose engañados o manipulados por los técnicos o por el gobierno municipal. Es por ello que los miembros del comité manifiestan su descontento, como expresa el vicepresidente:

> Ya estoy cansado y molesto al intentar cumplir con el cargo asignado, porque no tengo acceso a la información necesaria y cuando reclamé para que se permita controlar como la Ley de Participación Popular lo mandaba, la respuesta

> fue: si el comité de vigilancia cumpliera al pie de la letra la ley, todos estaríamos presos.

Aquello fue desgastando el interés de los integrantes del comité de vigilancia, provocando que algún miembro abandonara la directiva, así como que el resto descuidara sus responsabilidades. En conclusión, el comité de vigilancia no funciona, al igual que en el resto del país.

Esta afirmación también se escucha en la voz de Rubén Darío Suárez Arana, director de la Orquesta y el Coro de Urubichá, que trabaja en el municipio desde 1990, y que constata que el comité de vigilancia es meramente formal, pues sus miembros sólo escuchan informes sin revisar cuentas ni documentación: "Los informes son meramente descriptivos y la gente no está preparada".

En contraposición al comité de vigilancia, la Central Étnica Comunal de Urubichá, CECU-OTB, desarrolla un papel protagónico. Así lo reconoce un miembro de CIPCA: "El comité de vigilancia no funciona, no es reconocido, no representa una autoridad. Existe simplemente para cumplir con la Ley. El verdadero comité de vigilancia es la CECU" (Remigio Carlos). La CECU no sólo ha logrado asumir la unidad básica de carácter comunal, al igual que las demás centrales étnicas, sino también ejerce una actividad relevante en la articulación de demandas de las OTB. Dicha central es un punto de referencia de las demás OTB, pues encuentran en su dirigente la información y la orientación necesaria para poder realizar alguna demanda ante el gobierno municipal u otra instancia institucional. Como ya señalamos, similar situación se percibe ante la presencia de organizaciones que por diferentes motivos llegan a visitar y/o trabajar en el municipio, encontrando éstas en la CECU la información y de alguna manera la luz verde para poder desenvolverse en las actividades respectivas.

2.2 Gutiérrez

El municipio de Gutiérrez se caracteriza por la presencia de dos capitanías guaraníes, que a su vez han constituido dos distritos municipales. Pero también cuenta con tres cantones. Por tanto, a la hora de constituir el comité de vigilancia, la "opción cantonal" fue la que

prevaleció y el comité cuenta con tres representantes: uno por Eiti, uno por Ipitá y uno por Gutiérrez. En opinión de Nelly Durán, se trata de un espacio que los *karai* no han querido ceder.

Si bien no conocemos el desempeño del representante *karai* en el Comité de Vigilancia de Gutiérrez, al parecer el de Kaaguasu se caracterizó por su agilidad y sus iniciativas. Habiendo recibido formación en gestión municipal en calidad de RPGI por parte de la Subsecretaría de Asuntos Étnicos, pudo poner sus conocimientos en práctica. Al contrario, las personas que ocuparon sucesivamente el cargo en representación de Eiti o de Kaipependi no fueron brillantes. El ex capitán, el corregidor y el subalcalde recuerdan que, al ser demasiado apático el representante de la capitanía en el comité de vigilancia, la asamblea de la capitanía optó por cambiarlo y eligió para este puesto al más "cuestionador" del grupo. Sin embargo, una vez en el cargo, se calló también. La explicación fue que, al ser evangelista, su religión no le permitía protestar ni criticar, y tampoco se preocupaba por integrar las demandas de las comunidades.

Por otro lado, los comunarios reconocen la dificultad que representa ese cargo, pues implica trasladarse hasta la capital de la sección, y asumir responsabilidades sin contar con los recursos, la capacitación o la experiencia requerida.

Según el ex capitán de Kaipependi, existe cierta competencia entre el comité de vigilancia y la capitanía (entendida aquí como organización indígena, no como jurisdicción), la que ejerce la función real de fiscalizar al gobierno municipal. Pero a diferencia del anterior, la capitanía cuenta con conocimiento y autoridad.

2.3 Villa Montes

El municipio de Villa Montes está constituido sobre un solo cantón. Es por ello que en 1995 se llevó a cabo la distritación del municipio con el fin de contar con varios representantes al comité de vigilancia. Ahora, cuenta con once representantes, o sea, uno por distrito.

Sin embargo, este numeroso comité tiene más miembros en la medida en que en un momento dado existieron en realidad dos comi-

tés: uno legal y otro ilegal. Freddy Vaca recuerda que a principios del año 1999 se convocó a elecciones para la conformación del comité de vigilancia: llegaron los representantes de los once distritos, pero ante la noticia de la postergación de la elección, se retiraron, salvo los representantes de los cuatro distritos urbanos. Estos procedieron a la elección del comité de vigilancia, resultando el Sr. Miguel Tejerina presidente del comité "oficialista" (por estar respaldado por el concejo municipal, con mayoría del MIR; siendo Tejerina subjefe del MIR). Sin embargo, los representantes de los distritos se volvieron a reunir y en presencia del comité cívico y la prensa local, procedieron a elegir a un nuevo comité. La presidencia recayó en la persona de Freddy Sandóval. Al conocer los resultados, el concejo municipal los rechazó, con el argumento de que el comité cívico estaba siendo manejado por el MNR. El comité de vigilancia "oficialista" fue el que aprobó los PAO, pero el que tiene la confianza de la ciudadanía era el otro, el "ilegal". En noviembre 1999 el comité de vigilancia "oficialista" fue ratificado.

En el comité, los weenhayek participan mediante su representante como delegado del Distrito 5, pero, al parecer, su desempeño no es relevante. En cuanto a las comunidades que se encuentran fuera del distrito indígena, no tienen representación específica alguna, y menos aún control sobre lo que ocurre en uno u otro de los comités de vigilancia. En Samaihuate, por ejemplo, dicen no tener representante (en realidad, por lo visto, no han elegido al representante del distrito del que forman parte) ni conocen bien las funciones del comité de vigilancia. En resumen, el Comité de Vigilancia de Villa Montes se caracteriza por su ilegalidad, por la falta de representatividad de los indígenas y por su débil desempeño.

En el caso de Yacuiba, el distrito indígena debe tener, como distrito, representación en el comité de vigilancia. En efecto, existe un representante que fue prácticamente descubierto por los weenhayek durante nuestra investigación: durante una reunión que sostuvimos con ambas partes, se dio a conocer que el presidente de la OTB criolla de Crevaux era parte del Comité de Vigilancia de Yacuiba. Se cuestionó el hecho de que dicho comité no tomara en cuenta a la población originaria, quedando siempre marginada de todos los asuntos municipales. Hasta entonces, mientras no conocían la existencia de un representante de su distrito, los weenhayek comentaban que no

podían protestar, ni reclamar, ni fiscalizar. Al enterarse de que sí estaban representados, pero por un criollo, no se mostraron conformes con la situación. El aludido reconoció que el comité de vigilancia no era muy activo, pero argumentó que tenía una propuesta. Sin embargo, se percibía claramente que razonaba más en términos de presidente de la OTB que como representante del distrito en el comité de vigilancia.

En conclusión, estos comités de vigilancia no funcionan, tal como lo señalaba Guzmán (1998), párrafos más arriba. En 1997, la propuesta de creación del Fondo de Control Social llegó a plasmarse en el Decreto Supremo 24790 (4.VIII.1997), pero nunca se aplicó[8]. Sin embargo, como consecuencia de la constatación de la falta de operatividad de los comités de vigilancia, la nueva Ley Orgánica de Municipalidades retoma el tema con la creación del ya mencionado Fondo:

> para el efectivo cumplimiento de las atribuciones señaladas a los Comités de Vigilancia, se crea en cada Municipio el Fondo de Control Social, sujeto a reglamentación especial e integrado por los siguientes recursos:
> 1. Aportes de las OTB y Asociaciones Comunitarias
> 2. Contribuciones de asociaciones y fundaciones; y
> 3. Recursos provenientes de la Coparticipación Tributaria (...)
> En ningún caso, los recursos del fondo se asignarán al pago de remuneraciones a los miembros del Comité de Vigilancia" (LOM, art. 151).

Considerando lo que está ocurriendo en estas secciones, cabe preguntarse en verdad, ¿a quién corresponde ejercer el control social? ¿A un comité artificialmente conformado y manipulable, como en Villa Montes? ¿O, en el caso de un municipio con características indígenas, a la organización indígena, como la CECU o la capitanía?

[8] El Fondo de Control Social iba a funcionar a partir del 1.I.1998, con recursos de la cooperación holandesa. Dependía administrativamente de la Secretaría Nacional de Participación Popular y contaba con recursos varios. Los recursos a asignar a los comités de vigilancia dependían de la población del municipio. Los comités de vigilancia iban a tener personería jurídica.

3. Los distritos municipales indígenas (DMI)

3.1 Una nueva manera de rayar la cancha: la distritación

La división política de Bolivia contempla varios niveles de unidades administrativas territoriales: actualmente, el país cuenta con 9 departamentos, 112 provincias, 314 secciones de provincia y 1.386 cantones. Hasta la promulgación de la Ley de Participación Popular, el territorio municipal era un territorio sin límites definidos y con antecedentes legales vagos, poco respetuosos del ordenamiento territorial propio de sus habitantes originarios. Además, no había coincidencia entre los linderos político administrativos, el acceso a la prestación de servicios y las unidades socio-culturales existentes. A esto se sumaba la gran dispersión de la población en el área rural, la existencia de un sinnúmero de cantones "sin antecedentes legales" (SAL) y otros tantos sin presupuesto, etc.[9]

Con el fin de revertir este proceso, la Ley de Participación Popular buscó la coincidencia entre la lógica sectorial y la lógica territorial, con miras a reordenar y distritar el territorio nacional. Para ello tomó en cuenta una unidad administrativa preexistente —el distrito municipal— con el fin de potenciarlo para mejorar el bienestar de su población. Las subalcaldías habían sido consideradas por la Ley Orgánica de Municipalidades de 1985[10]. Sin embargo, sólo existían en algunos municipios urbanos que eran capital de departamento. Recién a partir

[9] Las situaciones contradictorias eran múltiples: a) cantonización arbitraria (esto se refiere a cantones que no corresponden a unidades territoriales coherentes; que no coinciden con las jurisdicciones territoriales de las asociaciones comunitarias o unidades socioculturales; que están poco poblados); b) hay setenta y tres municipios con grupos étnicos minoritarios que no tienen asegurada su representación ante los comités de vigilancia; cuarenta municipios con más de ocho cantones; cincuenta municipios con un solo cantón y 116 municipios sólo dos o tres cantones; noventa y cuatro unidades territoriales con más de 1.000 habitantes; treinta y dos municipios con centros poblados urbanos con más de 10.000 habitantes; c) falta de definición de los límites de los cantones y de las secciones; d) problemas territoriales en la implantación de la Reforma Educativa, y en la implantación del Nuevo Modelo Sanitario.

[10] "Los gobiernos municipales también podrán crear subalcaldías municipales de carácter zonal, las que funcionarán bajo la autoridad del Alcalde Municipal. Cultural, técnica y administrativamente sus funciones se desarrollarán bajo la supervisión de unidades operativas y administrativas correspondientes" (art. 48, Ley Orgánica de Municipalidades, 1985).

de la Ley de Participación Popular cobraron una nueva dimensión. Se crearon entonces herramientas metodológicas y se inició el proceso de distritación, ciertamente en forma más dinámica de lo previsto, pues hasta agosto 1997, de los 311 municipios existentes, 271 fueron distritados. Pero de los 803 distritos —entre rurales e indígenas— que se llegaron a crear hasta 1997, sólo 248 contaban con ordenanza municipal: "Es decir, la distritación encuentra apoyo en las principales organizaciones de la sociedad civil, pero esta concertación no está refrendada con el viso legal del Gobierno Municipal" (Ayo 1998: 32).

La Ley de Participación Popular define a los distritos municipales de la siguiente manera: "[Donde] exista una unidad geográfica, sociocultural, productiva o económica, menor o mayor a un cantón, el Gobierno Municipal aprobará la creación de un distrito municipal y la designación de un(a) subalcalde" (Ley de Participación Popular, art. 17/III). Posteriormente, en el D.S. 23858 se extendieron las explicaciones sobre el objetivo, las funciones y la manera de designar a los subalcaldes:

> Los Distritos Municipales son unidades administrativas y de ejecución desconcentradas del Gobierno Municipal, integradas territorialmente, dirigidas por un subalcalde, creada por el Gobierno Municipal, que tiene por objeto:
> - Promover la eficiencia de la acción inter-institucional en el manejo de los recursos y las políticas públicas sectoriales.
> - Promover la eficacia en la gestión administrativa del municipio dentro de su ámbito territorial, en cuanto a la utilización de los recursos técnicos, humanos y financieros.
> - Promover y articular la participación de las Organizaciones Territoriales de Base en los procesos de definición y gestión de las acciones que establece la Ley de Participación Popular, en la administración y planificación del desarrollo territorial.
> - Mantener la unidad sociocultural de las organizaciones sociales de carácter territorial, dentro de la jurisdicción del distrito (D.S. 23858, art. 26).

¿Cuál era el procedimiento de creación de un distrito? La Secretaría Nacional de Participación Popular editó, a partir de 1995, un Manual de Distritación que explicaba los procedimientos previos a la creación de los distritos. Lo que se busca es que

> la estructura territorial de las secciones de provincia debe adecuarse a dos factores fundamentales:
> 1) una división política administrativa (cantones) que refleje la organización social de la población asentada en el territorio (sindicatos, ayllus, etc.) y facilite una eficiente gestión municipal; y

2) una adecuación de la estructura territorial para la prestación de servicios (distritación administrativa) acorde con la estructura social y con la de gestión municipal (SNPP 1995: 5).

3.2 Del distrito como nueva unidad de gestión para los indígenas

El ordenamiento territorial administrativo de Bolivia no contempla ni respeta a los pueblos indígenas (Balslev 1997: 17), pues no hay coincidencia entre la división política administrativa del país y las unidades socio-culturales indígenas u originarias, y éstas sufren de la falta de atención por parte de los gobiernos municipales.

En abril de 1994, cuando salió a la luz la Ley de Participación Popular, bajo ningún artículo se veía la referencia a la posibilidad de crear distritos municipales indígenas. Sin embargo, a fines de julio de ese mismo año fue creado el primer DMI en la 2ª sección de la provincia Cordillera de Santa Cruz (Charagua), en el Isoso. Desde principios de los años 1990, los isoseños contaban con una propuesta territorial[11]. Con la Ley de Participación Popular en la mano y desmenuzando todas sus opciones, vieron que el marco municipal era un primer paso para lograr su objetivo territorial, por lo que solicitaron la creación del primer DMI del país, en julio 1994, o sea, apenas tres meses después de la promulgación de la ley[12].

Como recuerda Bonifacio Barrientos, capitán grande de la Capitanía del Alto y Bajo Isoso (CABI) desde 1985 y primer subalcalde indígena del país, la apuesta al distrito se justificaba en tanto el objetivo mayor era el territorio. Sin embargo, la CABI recibió muchas observaciones tanto de las instituciones no gubernamentales especializadas en temática indígena como de las propias organizaciones

[11] Si bien el proceso de distritación no estuvo contemplado en el papel o en la ley, en la práctica se veía como una opción real para el "aterrizaje" del sueño territorial indígena, sobre todo en el caso del Isoso, donde propuestas afines fueron desarrolladas desde principios de la década de los años 90, con el sutil acompañamiento de Antonio Rojas Rosales (1993). De esta manera se explica la celeridad con la cual los isoseños se lanzaron a la aventura distrital, pues ya tenían una propuesta al respecto.

[12] "Hemos escuchado tanto del gobierno en esa época también, con tanta alegría, parecía solamente como una campaña digamos pero cuando hemos sido ya distrito, sentimos que era verdad y hemos visto resultados de ser un distrito municipal indígena que tiene competencia" (Bonifacio Barrientos).

indígenas guaraníes. En efecto, circulaba un rumor según el cual una vez creados los distritos, las capitanías ya no tenían razón de existir y, por tanto, desaparecerían. Por otro lado, se criticó severamente el hecho de que el capitán grande hubiera asumido el cargo de subalcalde, lo que creaba confusiones en cuanto a sus atribuciones y responsabilidades. Posteriormente se consideró que era prudente disociar los cargos de tal manera que el subalcalde tuviera un menor rango que el capitán (Balslev 1997: 49).

Al cabo de cierto tiempo, al ver los resultados existosos del DMI del Isoso, recuerda Barrientos con orgullo, se crearon nuevos distritos en el área guaraní. Los isoseños cumplieron un trabajo de difusión del proceso de distritación. Sin embargo, el éxito relativo del distrito se debía en gran parte a la mayor capacidad de gestión desarrollada en el mismo debido a la gran atención institucional recibida en los últimos años. Pero, al igual que el resto de los distritos, el hecho de no contar con recursos propios y tener que depender de la voluntad y predisposición del gobierno municipal limitaba bastante su margen de acción[13]. En este caso, la figura ideal era la del municipio indígena, pues además de reunir las condiciones para constituirse como tal (mayoría de población indígena), gozaba de capacidad de gestión —dicho municipio, sin embargo, no existía. No fue el Estado el que ofreció la figura del DMI a los indígenas para revertir esta situación; fueron los propios indígenas (y sus asesores) los que aprovecharon la figura legal del distrito para crear una unidad administrativa como sustento para una propuesta territorial.

Como complemento a la legislación existente, el D.S. 24447 (20.IX.1996) faculta a los gobiernos municipales para reconocer los distritos de acuerdo a la identidad definida por los pueblos, de acuerdo a características propias (art. 19 a 24). La jurisdicción del DMI debe ser correlativa a la población indígena y su organización social, incluso si abarca más de un municipio. Por tanto, la figura de la mancomunidad de distritos (se conforma un distrito en cada municipio, y tras un acuerdo de los gobiernos municipales, se mancomunan

---

13 Por otro lado, el distrito ha pasado a un segundo plano en las preocupaciones de la dirigencia local, más ocupada en la Fundación Ivï Yambae que administra el Parque Nacional Kaa Iya y en otras actividades.

los DMI), da lugar a solucionar la ausencia de correspondencia entre división político-administrativa y jurisdicciones territoriales indígenas. Por otro lado, según la Ley de Participación Popular, cada cantón y/o distrito tiene representante en el comité de vigilancia. En caso de DMI, los pueblos indígenas participan directamente en la vigilancia del gobierno municipal (Balslev 1997: 38-39). El DMI se erige pues en el escenario experimental de la participación indígena.

3.3 Urubichá: un municipio indígena con distritos "normales"

La necesidad de distritar el municipio de Urubichá nació básicamente del pedido de la comunidad de Yaguarú y no del resto de las comunidades. Esta inquietud surgió a raíz de un desacuerdo en torno a los candidatos ganadores en las elecciones municipales del año 1995, ya que Yaguarú era un recinto electoral al que le correspondía un agente cantonal, el cual debía ser elegido junto con los concejales. El asunto se complicó con una serie de confusiones y de malos registros, lo que requirió el envío de personal de la prefectura y de la SNPP a Urubichá. Allí surgió el tema de la distritación, y se aprovechó la ocasión para distritar Salvatierra, Urubichá y crear un distrito ecológico al noreste del municipio. Éste fue creado sin subalcadía pues no hay población alguna —ni siquiera guaraya—, y por ello cuenta con representación y tutela del Gobierno Municipal de Urubichá. Tomando en cuenta dicha situación en Urubichá se eligen dos representantes al comité de vigilancia.

Cuadro 4.4
Distritos del municipio de Urubichá

Distrito municipal	Autoridad municipal	Representante al comité de vigilancia
Urubichá	Alcalde	Pastor Anori
Yaguarú	Subalcalde	Oscar Áñez
Salvatierra	Subalcalde	Humberto Unamenaro
Ecológico	No tiene	Bajo la tutela de Urubichá

Fuente: Elaboración Propia, 1999.

Como límites distritales se tomó en cuenta la línea divisoria de las ex misiones franciscanas. Es quizás por ello que los límites, sobre todo entre Yaguarú y Urubichá, no están aún definidos.

Por lo que se pudo constatar en el trabajo de campo, la distritación del municipio fue meramente formal, pues la mayoría de la población no está familiarizada ni con el término, ni mucho menos con el hecho: es decir que se desconoce cuántos y cuáles son los distritos existentes en la sección, por lo tanto, los beneficios o prejuicios que aquello implica no se han hecho evidentes.

La falta de conocimiento sobre el tema ha llevado a los comunarios de Salvatierra a desconocer la autoridad del subalcalde de su distrito, pues no se explican cuál es el papel que debe desempeñar este funcionario. Por otro lado, la persona que ocupa actualmente el cargo ha generado desconfianza en la población porque no ha sido elegido por los/las comunarios/as y porque es el único que recibe un sueldo. Este es un caso ejemplar de la no funcionalidad de un distrito.

En Yaguarú la situación no es tan conflictiva, ya que la demanda de distritación fue petición de la población, por lo tanto, los habitantes reconocen la necesidad e importancia de contar con un subalcalde, el cual presta un real servicio a la comunidad. Por ejemplo, se ha adquirido una movilidad (un pequeño camión) para transportar tanto la gente como los productos de Yaguarú hacia Ascensión de Guarayos como Urubichá, lo que ha dado un mayor grado de autonomía a la población con relación a los transportistas.

3.4 Gutiérrez: dos capitanías, dos distritos

Dentro de la Capitanía del Gran Kaipependi Karobaicho se combinaron a lo largo de su historia periodos de resistencia militar y tiempos de diplomacia, logrando preservar un espacio territorial (80.000 hectáreas) que —pese a tratarse de un valle seco con poco potencial productivo— permitió a sus habitantes vivir en libertad, mientras muchos guaraníes de otras capitanías tenían que hacerlo en el contexto de las haciendas. El hecho de vivir en libertad tuvo muchas implicaciones para la organización: la capitanía es una organización con altos niveles de vinculación y relacionamiento con

el Estado, con un alto nivel de organización y de gestión social y espacio-territorial, pero además es en esencia el enclave cultural de un pueblo que aún ahora se concibe con una doble identidad: la boliviana y (ante todo) la guaraní.

Esto condicionó las características del DMI que se formaría en esta jurisdicción, al permitir que se implantara una medida pensada desde la lógica gubernamental para lograr mayores niveles de participación, preservación de las identidades y fortalecimiento de determinadas estructuras organizadas en un espacio que, aunque sin reconocimiento oficial, había logrado esos derechos y un poco más.

La conformación del distrito respondió más a las presiones de diferentes instancias de gobierno relacionadas al tema indígena —como la SNAEGG y la SNPP— sobre las autoridades de la capitanía, que a los deseos expresos de sus pobladores. En este sentido, existió la voluntad política del MNR de apoyar al proceso en momentos de relaciones tensas debido a la vigencia del Estado de sitio en ese periodo.

El capitán grande y sus consejeros tuvieron inicialmente una actitud crítica hacia la posición adoptada por Bonifacio Barrientos, capitán grande del Alto y Bajo Isoso, y "autor" del primer DMI a nivel nacional, porque, como sostenía el capitán Rogelio Ayreyu, "la capitanía al recibir titulo de distrito se confundía con una instancia estatal y podía perder sus características de organización originaria y pasar a ser una parte del gobierno y por lo tanto era peligroso que hacia delante, el gobierno quiera nombrar a los capitanes".

A lo largo de procesos de reflexión sobre el mandato de la ley y de las implicaciones de la constitución de un distrito, se identificaron principalmente dos argumentos básicos a favor del mismo:

- La Ley de Participación Popular establece que si bien el gobierno municipal designa al subalcalde (art. 17/III), este cargo sólo puede recaer sobre la autoridad originaria. En el Isoso, el que recibía el cargo era el capitán grande, quien tenía la potestad de delegar en alguien de su confianza la subalcaldía. El subalcalde podía ser removido en cualquier instante por decisión de la capitanía.

- La declaración de distrito municipal implicaba la posibilidad de recibir un mandato gubernamental que permitía ir legalizando la jurisdicción de la capitanía en el conjunto de su espacio territorial y aun sobre la población no guaraní que vivía en este espacio, lo que significaba que en el distrito hubiera menor influencia de las autoridades *karai*.

La dirigencia de la capitanía aceptó constituirse en distrito municipal. En 30 de abril de 1995 se dictó la ordenanza municipal estableciendo su condición de distrito mancomunado (entre Gutiérrez y Charagua) por tener tres comunidades ubicadas en la sección municipal de Charagua. El entonces capitán grande Rogelio Ayreyu comentaba que lo primero que se determinó fue que el cargo de subalcalde estuviera incorporado a la estructura jerárquica de la capitanía como un cargo inferior, lo cual continúa vigente como se puede constatar en el hecho de que de los cuatro subalcaldes que ha tenido la capitanía, ninguno ha sido un miembro importante de los "clanes" principales. Los subalcaldes son elegidos en asamblea.

Desde la creación del distrito, varios subalcaldes se sucedieron a la cabeza del mismo:

Cuadro 4.5
Subalcaldes del distrito de Kaipependi Karobaicho

Subalcalde del distrito de Kaipependi	Duración de gestión	Observaciones
Jaime Ayreyu	30.IV.1995 - IX. 1995	Se presentó a las elecciones municipales y fue alcalde
Roberto Yachimba (†)	IX.1995 - 30.IV.1996	Murió
Fermín Guillermo Garzón	30.IV.1996 - 15.II.1999	El que asumió el cargo "en serio"
Remigio Cerezo	15.II.1999 hasta la fecha	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la capitanía.

Sin embargo, la figura del subalcalde no deja de preocupar a la población, pues si bien para la dirigencia la diferencia entre la capita-

nía y el distrito es clara, no lo es para el conjunto de los comunarios que ven con preocupación que los reclamos y la defensa de los intereses de las comunidades siguen siendo asumidos por la capitanía, pese a ser atribuciones de la subalcaldía. Entonces ¿cuáles son las funciones del subalcalde? ¿Qué es lo que la población puede esperar de él?

Durante el proceso de elaboración del PDDI, Nelly Durán recuerda que se llegó a la conclusión de que el subalcalde no podía representar a la capitanía, correpondiéndole esto al capitán grande. Éste desempeña un papel político y de defensa de los intereses de las comunidades, mientras que el papel del subalcalde tiene que ser técnico y de apoyo a la organización. Finalmente, el subalcalde es funcionario de la alcaldía, lo que es a la vez bueno y malo, pues debe responder ante dos entidades: el gobierno municipal y la capitanía. Sin embargo, reconoce Remigio Cerezo, actual subalcalde de Kaipependi, no recibe apoyo de la alcaldía, salvo su sueldo. Se moviliza gracias al apoyo de la capitanía, pues el oficial mayor es el que manda y autoriza o no recursos para la subalcaldía.

Entre las opiniones emitidas acerca del distrito de Kaipependi, Balslev (1997) aprecia el proceso de consolidación del distrito como un paso positivo para la capitanía, en tanto le permitió potenciarse para tomar la alcaldía e incentivar la formación de recursos humanos dentro de esta organización. Semo y Laura (1999) llaman la atención sobre la falta de participación de la capitanía en la etapa de la planificación participativa, en la cual, según los autores, intervienen principalmente los dirigentes y no las bases mismas de la capitanía. Por otra parte, se alaba el hecho que éste sea un distrito que potencie en esencia su demanda en función de la producción agropecuaria, lo que no ocurre con otros distritos. Los autores muestran claramente que la participación ciudadana dentro de los distritos indígenas no incluye a toda la comunidad indígena, pues quienes deciden qué incluirán los PAO y PDM son los técnicos y los dirigentes de estos grupos indígenas. Esto se debe a que han acumulado el suficiente conocimiento en el manejo de instrumentos, lo que les permite entrar en una dinámica de poder basada en el conocimiento (es decir, en el capital cultural).

Desde la propia capitanía, las evaluaciones internas son, por ejemplo, las que pudimos recoger tanto del anterior capitán grande,

Rogelio Ayreyu, como del actual, Mariano Rojas. Ellos sostienen, más que una posición critica en sentido negativo o positivo, una posición reflexiva, al considerar que la formación del distrito no ha alterado la vida de la población de la capitanía en ningún sentido, creando, en todo caso, nuevas preocupaciones para la organización, ya que los ha conducido a:

- ampliar las relaciones de la organización con las instancias locales del Estado; y a

- adecuarse a una serie de prácticas nuevas como la participación en negociaciones con partidos políticos, la elaboración de todas sus propuestas por escrito, el establecimiento de actividades u obras en función de las comunidades más por fechas y presupuestos que por su importancia.

Entonces, por una parte, los planes de las capitanías se han plasmado en documentos y, por otra, han tenido que ser incorporados a planes más generales como los de un municipio.

Para los comunarios, el ropaje de distrito que ha vestido la capitanía desde 1995 no ha significado cambios importantes en la vida cotidiana por falta de asignación directa de recursos o de manejo directo de fondos. Durante dos años el gobierno municipal no invirtió en Kaipependi, con el fin de ahorrar y poder adquirir maquinaria agrícola que prestara servicios en la totalidad del municipio, pero que fuera propiedad del distrito —o sea de la capitanía— de Kaipependi. Pero el sacrificio ha sido mayor para las comunidades afectadas que para el gobierno municipal. Y los proyectos tardan, la gente se cansa de esperar: se desespera, como señala Demesio Aquino, maestro en Eiti.

En el papel, el traslado virtual de la capitanía desde el municipio de Camiri (donde no recibía mayor atención) al de Gutiérrez ha creado muchas expectativas en la población, que aspira precisamente a una atención personalizada: "Pero les dicen que la plata no alcanza, que no cubre las necesidades de todas las comunidades. Tienen paciencia para esperar los proyectos. Reciben cosas por pedazos. La gente espera para que todo el mundo empiece a palpar", añade el profesor, con preocupación.

El distrito de Kaipependi es privilegiado en el sentido de que cuenta con elementos internos y externos que favorecen su desarrollo. Por un lado, desde el punto de vista interno, cuenta con la capacidad de gestión de las organizaciones indígenas. Por otro lado, desde la perspectiva externa, existe la voluntad del gobierno municipal para posibilitar no sólo su existencia, sino su funcionamiento. Sin embargo, éste no es óptimo, quizás debido, entre otras cosas, a la insuficiencia del marco legal: falta claridad acerca del papel del distrito indígena, y su carencia de autonomía es percibida como un problema (Balslev 1997).

La existencia de los distritos municipales indígenas fortalece el municipio de Gutiérrez, siempre y cuando éstos funcionen, recuerda Eduardo Mendoza de CIPCA. No tienen mayor utilidad si son sólo "decorativos", no operativos. Y coincide en señalar que la ausencia de atribuciones claras es la raíz del problema. En este contexto, no tiene sentido que las alcaldías cedan terreno a instancias cuyas definiciones no están establecidas. El entrevistado cree que la mejor opción sería que Gutiérrez fuera un municipio indígena, pues reúne las condiciones para serlo: población mayoritariamente indígena, organizaciones representativas y continuidad territorial. Con la unión de las dos capitanías, sería posible.

3.5 Villa Montes: un distrito municipal indígena de papel

El DMI weenhayek fue también uno de los primeros, después del Isoso, en constituirse en el Chaco. Por tanto, se volvió rápidamente un "distrito de referencia", quizás por tratarse de un ejemplo de lo que no había que hacer.

El contexto en el cual la creación del DMI weenhayek se hizo posible fue, por un lado, la necesidad del gobierno municipal de distritar el municipio para contar con representantes en el comité de vigilancia. Por otro lado, para los indígenas la conformación de un distrito constituía una oportunidad de fortalecer el proceso de consolidación del territorio indígena. Gastón Crespo, entonces funcionario de la SAE en Villa Montes, recuerda: "La idea era constituir un distrito municipal indígena que se superpusiera al territorio, con el fin de ver todas las opciones o instancias posibles de gobernabilidad en un espacio dado".

El DMI es multiétnico, pues hay weenhayek, guaraníes y criollos ganaderos. Inicialmente estos últimos estaban en contra de la creación del distrito, pero luego decidieron dar su apoyo al capitán grande.

Por consiguiente, el 25.VII.1995 se emitió la Resolución Municipal 041/95 que establecía la creación de once distritos: cuatro urbanos y siete rurales. Uno solo contaría con subalcaldía: precisamente el Distrito 5, o distrito indígena.

La posesión del subalcalde se llevó a cabo el 27 de julio de 1995 en la localidad de Resistencia, en presencia de autoridades nacionales y locales criollas e indígenas. En su discurso de posesión, el flamante subalcalde —el capitán grande de la ORCAWETA, José López— insistió en la necesidad de mantener la unidad del pueblo y del territorio weenhayek, y en que no quería ni podía desarrollar su trabajo sino con el apoyo de todos. El territorio weenhayek es una larga franja a lo largo del río Pilcomayo. Mediante el distrito, el subalcalde consideraba que la subalcaldía debía tomar las riendas para cobrar los impuestos correspondientes a los recursos del distrito: de la pesca, de la agricultura, de la explotación maderera. Pero poco a poco varios problemas empezaron a obstaculizar el funcionamiento del distrito y el desempeño del subalcalde.

La subalcaldía inició su gestión a mediados de 1995. El primer año se logró que la alcaldía destinara un presupuesto interesante para los weenhayek. Varios proyectos se encontraban en puerta de ser ejecutados: perforación de pozos de agua, construcción de tanques elevados en aquellas comunidades que ya contaban con motores, cría de ganado menor, movilización. Pero debido a problemas internos, a las elecciones municipales de 1995, etc. no se pudo acceder a estos fondos. Además, según el subalcalde, la Alcaldía nunca hizo conocer los montos de los recursos que correspondían por coparticipación tributaria a las comunidades. ¿Esta visión refleja la falsa idea de que cada comunidad iba a recibir recursos proporcionalmente a su población? "Si la gente no conoce, no puede exigir", concluye José López.

Por otro lado, la crisis interna de la ORCAWETA contaminó la gestión de la subalcaldía: los capitanes comunales se alejaron del capitán grande, observando entre otras cosas el hecho de que el

subalcalde cobrara sueldo, lo que va en contra de una manera de ver el mundo entre los weenhayek: una persona no puede percibir más ingresos que otra; se comparte la igualdad en la pobreza[14]. Silverio Rivero Pérez, otros dirigentes jóvenes y el MIR atacaron y debilitaron la ORCAWETA, la que perdía energías en el tema de la delimitación del territorio y problemas municipales. En cierta forma, según Gastón Crespo, los ataques contra la ORCAWETA constituyeron una estrategia para derrocar al alcalde.

El capitán weenhayek, al ver los problemas de la capitanía weenhayek, de alguna manera acéfala por estar él mismo fungiendo de subalcalde, deseó dejar el cargo y cederlo a uno de sus técnicos. Quería volver a ejercer como capitán grande, pero no fue posible debido a que se argumentaba que el técnico no era capitán. Esta decisión, recuerda un testigo, fue el producto de una mala comprensión de la Ley de Participación Popular, poco clara respecto de quién debía asumir la subalcaldía. Por su parte, la alcaldía decidió congelar los fondos hasta que se resolvieran los problemas internos, pero éstos se mantenían. Finalmente, José López quedó en el cargo, pero perdió fuerza dentro de la organización. De las diez y ocho comunidades que conforman la ORCAWETA, cinco le quitaron su apoyo. Pese a recibir fondos de la alcaldía y de varios proyectos, el distrito se debilitaba por los constantes ataques de los weenhayek del "otro bando".

En 1997, el distrito logró captar fondos de la Embajada de los Países Bajos para un proyecto para el desarrollo de las artesanías indígenas. El monto del proyecto ascendía a 28.000 dólares americanos, pero sólo se desembolsó la mitad a una cuenta especial para el manejo de la subalcaldía. Para llevarlo a cabo, se contrató a un asesor que finalmente estafó a los propios indígenas. Para la alcaldía, el responsable de la desaparición de los fondos era el subalcalde, el cual fue suspendido de sus funciones.

Luego de la destitución del primer subalcalde, en noviembre de 1997, la prefectura designó dos meses después al siguiente subalcalde, Silverio Rivero Pérez, con respaldo del MIR. Este

---

[14] ¿O se trató más bien de la envidia de algunos dirigentes hacia el subalcalde?

nombramiento suscitó inmediatamente grandes temores: el nuevo subalcalde no había sido propuesto por el conjunto de las comunidades y, por otro lado, carecía de capacidades de gestión al no saber leer ni escribir, sino sólo firmar. El nuevo subalcalde confiesa no haber recibido capacitación alguna para desempeñarse sus tareas, y lamenta que la misma alcaldía no le proporcionara los medios necesarios para ello. Por tanto, debió acudir a otras instituciones, como al proyecto API Chaco, para contar con asesoramiento, movilizarse en su jurisdicción, hacer llamadas. La alcaldía apenas le proporcionaba viáticos para andar en bicicleta. "Entonces la alcaldía no cumple, pero el que queda mal soy yo", afirma.

El gobierno municipal no permitió un margen muy grande de acción al subalcalde, al no otorgarle fondos: administrativamente, el subalcalde era un funcionario más, que no administraba los recursos asignados, limitándose a expresar los requerimientos de las comunidades y hacer participar a los comunarios. O por lo menos, esa era la intención. Pero en el gobierno municipal la situación estaba clara: existía un distrito, pero no contaba con la capacidad para funcionar. Entonces, se cumplió con la Ley de Participación Popular al otorgar un espacio a los indígenas, pero no se les asignó los medios para poder aprovechar este espacio. Las divisiones internas de la organización y los engaños a los que se exponían se convirtieron en un argumento más que confirmaba que no se les podía asignar recursos.

Las rivalidades entre la subalcaldía y la capitanía persistieron de cierta manera, en la medida en que el subalcalde era el interlocutor oficial del gobierno municipal, y ya no la ORCAWETA. Silverio Rivero Pérez se consideraba apolítico, mientras que los dirigentes que ocupaban la capitanía lo eran demasiado, en su criterio. Creía que se debía profundizar la capacitación en el tema de la Participación Popular, en la medida en que existen algunos bachilleres weenhayek, y en que "sin conocimiento de la ley, no hay palabra".

Finalmente, el subalcalde no tenía un concepto claro de la extensión de su jurisdicción. Por ejemplo, deseaba recorrer las comunidades hasta la comunidad de Las Moras, pero ésta se encuentra en el municipio de Yacuiba, casi en la frontera con Argentina. Esta visión ratifica la idea que originalmente el distrito era supramunicipal.

El primer subalcalde recuerda efectivamente que cuando se creó el DMI weenhayek, su jurisdicción abarcaba de Villa Montes a Las Moras, en el municipio de Yacuiba, con el fin de respetar los límites del territorio indígena que sí abarca ambos municipios. Es decir que supuestamente hubo una mancomunidad de distritos entre los municipios de Villa Montes y Yacuiba. Sin embargo, en la práctica, el distrito indígena del municipio de Villa Montes no contemplaba las comunidades weenhayek del municipio de Yacuiba, pese a que éstas dependían de Villa Montes en el tema educativo.

Por su parte, en agosto de 1995, a pocas semanas de la creación del distrito weenhayek en Villa Montes, el Gobierno Municipal de Yacuiba decidió constituir un distrito en Crevaux, supuestamente indígena, que abarcaba las comunidades weenhayek de su municipio. Al haber sido una creación de la alcaldía, que no respondía a una iniciativa de la organización indígena, el subalcalde fue designado directamente por el Gobierno Municipal de Yacuiba[15]. Al parecer, no existe una resolución de creación del distrito, sino simplemente un memorandum de nombramiento del Subalcalde.

El primer subalcalde fue un orureño casado con chaqueña, asentado en Crevaux por varios años. El segundo subalcalde fue un weenhayek, quien no pudo trabajar pues el primer subalcalde no quiso renunciar y transferirle el cargo. Además, como señala el presidente de la OTB indígena, "el hecho de contar con un distrito municipal no cambia absolutamente nada. Hay un subalcalde weenhayek, Horacio Saravia, que ha sido posesionado, tiene memorandum, pero no pasa nada. Nunca le han abierto la puerta de la alcaldía. Cuando va a Yacuiba: no lo atienden".

Por un tiempo coexistieron dos subalcaldes. Finalmente, el subalcalde weenhayek ha sido ratificado. Hasta el momento, sin embargo, no ha desempeñado su función, pues no tiene tiempo para ello ni se siente capacitado para esta difícil tarea.

---

[15] Éste se ha caracterizado, a lo largo de la gestión 1995-99, por su inestabilidad y poca gobernabilidad, en criterio de algunos funcionarios municipales de Villa Montes. De hecho, nos fue prácticamente imposible establecer contactos con la Alcaldía de Yacuiba, por tanto, no hemos podido consultar su documentación respecto a estos temas.

Durante la gestión del primer subalcalde, se compró un equipo de perforación de pozos para la subalcaldía con los recursos obtenidos mediante el impuesto sobre la pesca, pero los weenhayek criticaron el hecho de que el equipo sólo trabajara para los criollos. Crevaux quiere cobrar por cuenta propia el impuesto sobre el pescado, pero el gobierno municipal cree que no podrán manejar el dinero. Sin embargo, los pescadores están organizados, hay una directiva y los indígenas desean invertir los fondos en el rubro de la salud.

Las autoridades municipales de Yacuiba les dicen a los indígenas, por un lado, que no cuentan con recursos para el distrito indígena y, por otro, que los fondos han sido asignados a Villa Montes. Y en Villa Montes, el gobierno municipal no se responsabiliza por una jurisdicción ajena. Al respecto, Ovando y Miranda de Crevaux dicen lo siguiente:

> Por todo lo que está pasando, parece que la Ley de Participación Popular no existiera. El argumento de cada alcaldía es que los weenhayek están divididos. Cómo no lo van a estar si es que las autoridades como los subalcaldes son nombrados por los mismos alcaldes, sin respetar las decisiones del pueblo. La política es la que divide.

Yacuiba no atiende a cabalidad los reclamos de Crevaux. Villa Montes se aferra a Crevaux, sobre todo en la parte educativa, pero tampoco la atiende. Hay más inclinación hacia Yacuiba por el tema de la carretera, dice el presidente de la OTB criolla; mientras que, en opinión del capitán de Crevaux, los weenhayek se encuentran en la disyuntiva de decidir a quién acudir. Como parte del territorio weenhayek, no quieren dividirse. En conclusión, la creación de un DMI en el municipio de Yacuiba ha sido puramente artificial, pues no se le han asignado recursos. En el concepto de Omar Peñaranda, sólo fue una cuestión de prestigio o de imagen. Nada más.

En resumen, el distrito no funciona, pese a las versiones oficialistas del proyecto API Chaco, las que afirman lo contrario: que agiliza todo, que es reconocido y que constituye el espacio de la participación indígena en el gobierno municipal. No obstante, la realidad demuestra lo contrario. Así lo expresa el pastor de la Misión Sueca, Lenard Eden: "el distrito es simbólico, no hace nada efectivo"; o bien Calixto Guachama, autoridad guaraní: "El subalcalde weenhayek ni

siquiera tiene oficina. Son puras promesas pero no hacen nada. Capirendita [de donde son oriundos los dos subalcaldes del DMI] misma está semi muerta". En palabras de un técnico de la alcaldía, la subalcaldía no va a funcionar hasta que no cuente con un asesoramiento real y que los weenhayek reciban capacitación. Podríamos añadir: hasta que los que cuenten con esta capacitación cuenten con el respaldo de su pueblo[16].

El fracaso del DMI se puede explicar por una suma de factores internos y externos. Ya en 1996, al cabo de un año de existencia del distrito weenhayek, Anne Balslev identificaba algunos de los problemas del mismo. Desde el punto de vista interno, mencionaba la debilidad en la organización y la inestabilidad, lo que alimentaba la desconfianza del gobierno municipal. Desde el punto de vista externo, aludía a la poca voluntad de ese mismo gobierno municipal, a la falta de asignación de recursos, a la ficción de la mancomunidad de los distritos entre Villa Montes y Yacuiba (Balslev 1997: 79-81).

La figura misma del distrito, sin embargo, sigue siendo atractiva, por lo menos para los guaraníes del municipio. En efecto, éstos han expresado —no formalmente, sino en palabras de Calixto Guachama— la voluntad de retomar el distrito. Para ello, planean hacer un convenio con los weenhayek para elaborar un plan de manejo conjunto y contar con una estrategia común. Recientemente se ha constituido un distrito guaraní en la jurisdicción de Tarairí.

En resumen, si bien existen distritos en cada una de las secciones estudiadas, la mayor parte del tiempo éstos no cumplen su función.

---

[16] Al parecer, una nueva era está por empezar para el distrito weenhayek, pues el cambio de gobierno municipal se ha traducido en el cambio de subalcalde. El antiguo capitán Rivero Pérez ha sido sustituido por Freddy Cortés, un joven dirigente formado en el seno de la ORCAWETA, quien ha recibido capacitación en la materia y cuenta con el respaldo de varios concejales.

Cuadro 4.6
Foda de la distritación

Fortalezas	Oportunidades
- Fortalecimiento de la organización indígena (Capitanía de Kaipependi). - Espacio de referencia para que el gobierno municipal atienda el tema indígena. - Fortalecimiento de la autoestima de la comunidad (Yaguarú).	- Existencia de dos PDDI en Gutiérrez. - Cierta confianza por parte de las instituciones que apoyan al distrito (Kaipependi). - En caso de secciones grandes (Urubichá y Villa Montes), los distritos facilitan la gestión territorial.
Debilidades	**Amenazas**
- Ausencia de PDDI (Urubichá y Villa Montes). - Cambios frecuentes de subalcalde (Kaipependi); designaciones no respaldadas por los indígenas => subalcalde es un simple funcionario de la alcaldía (Villa Montes). - Desconocimiento de los alcances de la función; no se reconoce su figura (Urubichá, Villa Montes). - Paralelismo entre el subalcalde y el capitán (Villa Montes). - Ausencia de relación entre Distrito Municipal Indígena y Tierra Comunitaria de Origen.	- Falta de asignación de recursos a los distritos por parte de los gobiernos municipales. - Desconfianza del gobierno municipal hacia la organización indígena.

Fuente: Elaboración propia.

3.6 Soluciones oficiales: los planes de desarrollo distrital indígenas

Como complemento al proceso, un Manual de Planificación Participativa Indígena fue preparado como instrumento técnico para la formulación y elaboración de los planes de desarrollo distrital indígenas (PDDI) (Pacheco 1997). Se trata de un primer instrumento metodológico diferenciado del Manual Nacional, que explica cómo formular un PDDI; las técnicas, los instrumentos y los productos esperados. Según el autor del manual, el PDDI tiene como objetivo:

> la identificación y explicación de la situación y problemática de la población perteneciente a grupos étnicos o pueblos indígenas y originarios, presentes

> en el municipio y reconocidos como Distrito Municipal Indígena (DMI) o mancomunidad de distritos. Asimismo, define participativamente la vocación, objetivos, estrategias y prioridades del desarrollo distrital adecuados a las particularidades culturales y problemática de la población indígena de la UGTI [17] (Pacheco 1997: 14).

Sin embargo, si bien el instrumento parece adecuado para sus propósitos (el Manual es minucioso, y los RPGI han sido preparados para su aplicación), algunas dudas surgen en torno a su implantación:

- El manual y los procedimientos que describe son complejos y morosos, repetitivos en la medida en que ya hubo una planificación participativa previa en muchos casos.

- La recopilación de información se cruza con la que efectúa el VAIPO para el Informe de Necesidades Espaciales requerido por el INRA para la consideración de una demanda de TCO. Ante esta doble demanda de información por parte de instancias estatales, sean locales o nacionales, los comunarios pueden quedar perplejos y cansados.

- Por otro lado, este proceso implica la buena voluntad y la predisposición de todos los actores sociales e institucionales evocados en el Manual (1997: 23-24). Sin embargo, esta actitud no está garantizada en todas partes, pues el hecho de que la Participación Popular tome en cuenta al sector indígena a nivel local no siempre es del agrado de los grupos tradicionales de poder.

- ¿Cuál es el costo del proceso, y quién lo asume? La mayoría de los municipios con población indígena son municipios con relativamente poca población, por tanto, con pocos recursos. ¿Acaso éstos serán destinados al financiamiento de un equipo técnico municipal que se dedique a este proceso?

---

[17] Por Unidad de Gestión Territorial Indígena (UGTI) se entiende las unidades étnicas organizadas que constituyen potenciales unidades municipales de planificación y gestión del desarrollo. Generalmente, las UGTI sobrepasan los límites municipales.

Finalmente, rescatamos la crítica de un entrevistado, quien señala que fue un error de principio el haber orientado el Manual a la UGTI y al distrito municipal indígena, descuidando un objetivo mayor que era el municipio indígena.

Según datos del PDCR, en 1997 fueron elaborados los PDDI de trece DMI del país. Entre ellos, cuatro corresponden a DMI del Occidente y nueve a DMI de tierras bajas; tres de estos últimos al trópico cochabambino (yukis e yuracarés) y seis al Chaco, provincia Cordillera (guaraníes). Dos de éstos corresponden al municipio de Gutiérrez: los PDDI de los distritos de Kaaguasu y de Gran Kaipependi Karobaicho. Todos estos distritos, salvo uno, cuentan con ordenanza de creación, y cinco de ellos tienen la posibilidad de convertirse en municipios, quizás en municipios indígenas.

Posteriormente, el proyecto ha seleccionado otros distritos para la elaboración de sus PDDI. Ahora se observa en los 29 DMI seleccionados un mayor equilibrio geográfico, pues 14 están ubicados en tierras altas y 15 en tierras bajas, ampliando el abanico étnico de los pueblos beneficiados por este proceso. Los de tierras bajas son: mosetenes (1) en La Paz; yukis (1) en Cochabamba; guaraníes (1) en Tarija; movimas, cavineños, tacanas, chimanes y moxeños (3) en el Beni; ese ejja, tacanas y cavineños (4) en Pando; y, finalmente, guarayos y guaraníes (5) en Santa Cruz. Entre ellos se encuentra el distrito de Yaguarú, en el municipio de Urubichá. De todos éstos, sólo tres no cuentan con ordenanza de creación, pero la mayoría no ha definido su jurisdicción territorial. De los veinte y nueve distritos preseleccionados, cinco han sido priorizados: dos en Pando, uno en Oruro, y dos en Santa Cruz.

La experiencia de planificación participativa en gestión e inversión fue sistematizada para algunos de los 13 distritos con PDDI (Semo/Laura 1999). Las conclusiones de los autores señalan, entre otras cosas, que persisten graves problemas, entre los cuales se hallan los siguientes:

- una planificación frágil y no articulada;
- gobiernos municipales con deficiencias técnicas serias;
- gobiernos municipales con prioridades distintas a las de los indígenas;

- oferta estatal no adecuada a la demanda indígena;
- inadecuación entre los límites de una sección municipal y de un distrito con la jurisdicción de la organización indígena.

Sin embargo, el gran avance está en la expectativa creada dentro de la población indígena que, al conocer la posibilidad de contar con nuevos instrumentos de planificación, espera aún más del gobierno municipal y de su entidad descentralizada: la subalcaldía.

Con el fin de mejorar la situación, los mismos autores sugieren, por un lado, una simplificación de los procedimientos de la planificación participativa y, por otro, que las organizaciones indígenas se involucren aún más en el proceso, llegando a ser —cuando las condiciones estén reunidas— las entidades ejecutoras de dicha planificación. Finalmente, proponen la creación de una ventanilla financiera para los indígenas dentro de los fondos de inversión (Semo/Laura 1999).

3.7 Soluciones alternativas: ¿municipios indígenas?

La figura del DMI tal como la planteaba la Ley de Participación Popular y las normas posteriores a su promulgación, no era satisfactoria debido a la poca claridad de la ley. Sin embargo, fueron las experiencias vividas en los distritos indígenas —tanto andinos como orientales— las que determinaron la necesidad de modificar las disposiciones legales.

En tierras bajas, la CIDOB se convirtió en portavoz de las organizaciones en cuanto a reivindicaciones al respecto. Poco después de las elecciones municipales de 1995, la organización matriz de los pueblos indígenas proponía que, previamente a todo trabajo de distritación, se debía establecer una normatividad correspondiente que garantizara la participación indígena en este proceso[18]. Posteriormente, en medio de las negociaciones entre Estado e indígenas y originarios en torno a la Ley INRA, la CIDOB firmó un convenio con la Subsecretaría de Asuntos Étnicos (que se plasmó en la Resolución Suprema 216791 de 12.IX.1996), en el que el gobierno se comprometía

[18] Carta de CIDOB a la SAE, SNPP, SNDR, del 15.XII.1995, citada en Balslev 1997: 34.

a constituir una comisión conformada por representantes del gobierno y de las organizaciones indígenas y campesinas para trabajar sobre una propuesta relacionada al régimen especial de municipios indígenas, a ser incorporada a la futura Ley Orgánica de Municipalidades. Asimismo, se comprometía a trabajar en coordinación con las organizaciones indígenas sobre una propuesta relativa a la incorporación de la dimensión socio-cultural en la determinación de las circunscripciones uninominales, a ser también planteada a la Corte Nacional Electoral (Mullucundo 1998: 48-49).

A partir de entonces, las propuestas indígenas fueron madurando. Una primera versión elaborada conjuntamente por la CIDOB, la CSUTCB y la CSCB vio la luz en enero 1998: "Hacia el municipio indígena campesino originario". La jurisdicción del municipio indígena debía ser la sección de provincia. Sin embargo, la propuesta rescata —aunque sin mencionarlas específicamente— las formas socio-territoriales indígenas, campesinas u originarias ya reconocidas por el Estado como las unidades socio-culturales y las tierras comunitarias de origen[19]. La búsqueda del reconocimiento de la figura del municipio indígena originario campesino tiene por fin la promoción del desarrollo integral del territorio, y el fortalecimiento de los valores, usos, costumbres y normas que forman parte de su identidad. Asimismo, hace énfasis en la conservación del medio ambiente, planteando la existencia de problemas con relación a la existencia de áreas protegidas dentro de las secciones municipales habitadas por poblaciones indígenas: problemas de gestión, de control y de acceso a los recursos naturales (Orellana 1998).

Posiblemente ante el rechazo suscitado por la propuesta anterior y la falta de predisposición de considerar la figura de los

[19] El art. 7 de la propuesta señala: "La jurisdicción de los Municipios Indígenas y/o Campesinos Originarios comprenderá: 1. Los espacios de uso, acceso y manejo de recursos naturales, incluyendo los espacios de uso tradicional, religioso y cultural. 2. Los espacios de gestión ambiental por parte de pueblos indígenas y comunidades campesinas originarias, con fines de conservación o protección, llámense Parques, Reservas, Santuarios y otras categorías correspondientes a Áreas Protegidas. 3. Las poblaciones, asentamientos y otro tipo de formas urbanas que conforman la estructura de unidades organizativas y de gestión del entorno territorial de pueblos indígenas y comunidades campesinas originarias".

municipios especiales, la CIDOB y CEJIS elaboraron conjuntamente una propuesta complementaria y alternativa, no menos moderada, que partía de una figura del ordenamiento territorial administrativo preexistente: el distrito. La idea principal de la propuesta era que el distrito municipal indígena campesino originario se conformara como un primer paso hacia la constitución del municipio indígena campesino originario. En abril 1999, una tercera propuesta estuvo en circulación, sugiriendo incorporaciones específicas a los artículos existentes en el proyecto de ley oficial de la LOM. En estos artículos reformulados, se planteaba la creación de municipios especiales[20]. Otros artículos trataban de la participación activa de las organizaciones naturales representantes de los indígenas, originarios campesinos, de la función del subalcalde, de las personalidades jurídicas, de las situaciones en las que se debe crear distritos, de los montos asignados a los mismos, de la discontinuidad territorial. Esta propuesta fue sin duda demasiado innovadora para ser considerada en la Ley Orgánica de Municipalidades.

Finalmente, un último borrador se limitó a evocar las circunstancias de creación de los distritos indígenas originarios, la modalidad de elección de las autoridades de los mismos, las mancomunidades y la planificación del desarrollo, y la desconcentración distrital indígena, originaria y campesina. Quizás fue la propuesta más sensata, pero aun en este caso, nada fue rescatado en la Ley Orgánica de Municipalidades aprobada en octubre 1999 (Ley 2028).

Paralelamente a estas ideas sistematizadas por los asesores de los indígenas, otras opiniones acerca de los municipios y distritos estaban en el aire. Por ejemplo, Mullucundo (1998) redactó un borrador de propuesta para la nueva Ley Orgánica de Municipalidades, en el

---

[20] La propuesta decía así: "En el artículo 1, debe incluirse un párrafo que diga lo siguiente: En conformidad con el art. 1 y 171 de la Constitución y la Ley de Participación Popular, se reconoce a los pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias y respeta sus propias formas de organización social, política y territorial, por lo cual, en caso de unidades socio-culturales, podrán crearse Municipios Especiales respetando los límites territoriales de los pueblos y comunidades indígenas y campesinos originarios". En: *Propuesta de artículos a incluir en el Proyecto de Ley Orgánica de Gobiernos Municipales* (CIDOB/CSUTCB/CSCB/FNMCB/BS).

cual trata de operativizar la figura del distrito[21]. En su propuesta, los distritos tienen la posibilidad de mancomunarse. Cuando los distritos son contiguos, puede haber un solo subalcalde, pero en caso de ser distritos no contiguos, la autoridad tradicional del pueblo tendrá dos brazos operativos en los dos subalcaldes.

Rafael Chávez, desde la oficina del proyecto API en Santa Cruz, participó activamente en la etapa de distritación indígena en el departamento. En su criterio, la etapa fundacional de creación de distritos en áreas indígenas fue positiva, pero el proceso fue interrumpido por la Marcha Indígena de 1996, la aprobación de la Ley INRA y la distracción de la atención de la dirigencia indígena hacia el tema territorial, y, finalmente, por el cambio de gobierno. Todos estos acontecimientos perjudicaron la adecuada atención al seguimiento del funcionamiento de los distritos indígenas[22]. Sin embargo, ya se intuían los problemas que iban a enfrentar los subalcaldes: el autoritarismo del alcalde, la negligencia del concejo municipal, la inactividad del comité de vigilancia y la falta de capacitación. A aquello, se sumaba la falta de "autoconciencia" indígena en ciertos casos, y la ausencia de conciencia en torno a la potencialidad de la figura del distrito municipal, pues éste podía servir para administrar un territorio. Por tanto, la idea de adecuar los límites de un distrito indígena a los de una TCO no era tan descabellada.

---

[21] "Los DMI se crearán respetando la unidad sociocultural y territorial de los pueblos indígenas y originarios, con observancia de sus formas de organizaciones y sistemas de autoridades tradicionales. La creación de estas unidades se efectuará bajo los siguientes criterios: a) El distrito se creará con base en el territorio poseído por un pueblo indígena o compartido por dos o más pueblos indígenas u originarios. b) En aquellos pueblos indígenas cuyo territorio sea discontinuo, dentro de los límites de un municipio, se creará un distrito municipal indígena con jurisdicción territorial discontinua y bajo la autoridad de un solo Subalcalde. c) En aquellos pueblos indígenas cuyo territorio cubra la mayor parte de la jurisdicción territorial de un municipio, se podrá crear más de un distrito municipal indígena u originario, con base en los niveles de rango medio de su organizción social tradicional y de acuerdo con la propuesta de la organización involucrada, evitando por todos los medios el fraccionamiento de las organizaciones" (Mullucundo 1998).

[22] En honor a la verdad, los distritos indígenas creados como tales fueron sólo dos: San Juan de Lomerío en la sección de San Miguel de la provincia Velasco (como distrito chiquitano), y Puesto Paz en la sección de Pailón en la provincia Chiquitos (como distrito ayoreo). Los demás distritos, como los de la sección de Urubichá, no llevan el apelativo de indígenas. Simplemente lo son.

Sobre este tema, la posición de Freddy Imaña es más tajante: considera que —para los indígenas— el DMI es "un paliativo, una manera de incorporarlos a medias", pues el subalcalde tiene que responder a dos sistemas jurídicos: al "hegemónico" y al originario o tradicional. Por tanto, el distrito estaría dentro de la lógica de la aculturación, al imponer reglas ajenas a los pueblos indígenas. La solución, concluye Javier Seoane[23], sería la toma de los gobiernos municipales por los indígenas, mediante las elecciones. La autonomía de los gobiernos municipales ejercida a partir de una composición totalmente indígena sería un primer paso hacia el gobierno local indígena. Por otro lado, una opción intermedia podría ser la mancomunidad de distritos municipales indígenas, como medio para lograr la reestructuración de un espacio, a decir también de Seoane: "Pero de hecho, solamente va a funcionar la mancomunidad de distritos en aquellos lugares donde las organizaciones indígenas sean fuertes y puedan actuar".

4. De la planificación participativa

Si bien la planificación participativa es

> un proceso cognoscitivo y de maduración de la sociedad y el Gobierno Municipal en su conjunto, que permite la participación social y activa en la definición, el diseño y la ejecución de Planes de Desarrollo y los Planes Operativos Anuales Municipales, proceso que implica la generación, cualificación y efectivización de la demanda social municipal (Página Web VPPFM 1999),

en la práctica no se ha realizado como debía ser, por falta de información sobre la importancia de la planificación participativa municipal, porque la población no está concientizada de su relevancia o porque sus métodos no son convincentes para la población.

No hemos tenido acceso a la documentación que nos hubiera ilustrado acerca del proceso de planificación participativa municipal en Urubichá y Villa Montes, por lo que resulta difícil evocar a detalle la demanda social en estos municipios. En cambio, esto fue posible en un distrito del municipio de Gutiérrez: la Capitanía de Kaipependi Karobaicho.

---

[23] Estas opiniones proceden de personas que han vivido el proceso desde la perspectiva del Estado.

4.1 Urubichá: planificación poco participativa

Los "privilegiados" que llegaron a integrar el proceso de planificación participativa fueron sobre todo los dirigentes de las OTB, los cuales consideran que su participación no ha sido activa en la definición, mucho menos en la ejecución de los PAO y el PDM. Esto se verifica en el listado de obras que se concentran en el PAO, quedándose varias de ellas en el papel o a media ejecución; por ejemplo, la construcción de las letrinas en la escuela de Cururú planificada para la gestión 1998 y que hasta la fecha (1999) no se ha ejecutado.

Esta constatación es compartida por algunas personas como Rubén Darío Suárez Arana, ya que para él "el gobierno municipal elabora todo solo, no es participativo". Es por ello que los PAO y PDM no reflejan con precisión si se refieren a una población indígena y, al parecer, no toman en cuenta el carácter indígena del municipio en sus estrategias de desarrollo. Son documentos que se podrían aplicar a cualquier municipio. Por ejemplo, lo forestal, lo artesanal, lo artístico, que son manifestaciones claras de la identidad indígena, prácticamente no han sido tomados en cuenta. Parece suceder todo lo contrario: "en los múltiples talleres que se desarrollaron, se crearon necesidades que no son reales" (Alicia Tejada). Por otro lado, señalan los dirigentes y los comunarios en las entrevistas, el PDM y los PAO no son de conocimiento de las organizaciones indígenas, o sea de las OTB, y mucho menos de la población en general. Por tanto, no hay una socialización de la información.

Los factores mencionados limitan la planificación participativa[24]. A ello se suma la inexperiencia de los concejales y la presión que ejercen los partidos políticos sobre los dirigentes para que éstos capten popularidad, sin medir consecuencias, induciéndolos involuntariamente en algunos casos a la corrupción. Así fue calificada la gestión de Pascual Oreyai, concejal del MBL y alcalde en 1998, quien no hizo rendición de cuenta y mucho menos presentó el informe de gestión.

---

[24] En un estudio sobre la aplicación de la planificación participativa municipal en áreas campesinas de Chuquisaca, Goudsmit y Blackburn (2000) constatan varias "fallas" en los procedimientos de aplicación de dicha herramienta de trabajo: por un lado, los municipios han sido prácticamente obligados a aplicarla, pero en un contexto

Ahora bien,

> se trata de un municipio pequeño, con pocos recursos, un presupuesto limitado, y con una demanda centrada en la prestación de servicios (educación y salud). Hubo inversiones de prestigio, al principio (movilidad, ahora en desuso) que no supieron manejar. Aún no tienen conciencia de la necesidad de invertir en rubros productivos. Por tanto, es un desafío para CIPCA hacer que este gobierno municipal entre en el tema del municipio productivo (Remigio Carlos).

Basta recordar las cifras de los PAO presentadas en el capítulo anterior para corroborar esta afirmación.

4.2 Gutiérrez: los distritos también planifican

En Gutiérrez, la planificación participativa ha tenido otro rumbo. El tema mismo de la planificación en sí no era demasiado novedoso para los guaraníes pues, con la organización de los PISET, estructura comunal encargada de trabajar los temas de producción, infraestructura, salud, educación y tierra, tanto al nivel comunal como de la capitanía, estaban familiarizados con los conceptos y los procedimientos. Pero si bien, recuerda Nelly Durán, el pueblo guaraní ya contaba con una reciente tradición de planificación y práctica de autodiagnósticos, sobre todo en el tema productivo, la novedad del proceso de la planificación participativa municipal radicó en que fueron las propias comunidades las que revisaron sus datos y evaluaron sus necesidades.

Por otro lado, al haber sido uno de los municipios priorizado por el Programa de Desarrollo de Comunidades Rurales (PDCR) para el tema de la planificación participativa, Gutiérrez fue uno de los primeros municipios en contar con un PDM que fuera avalado por las organizaciones indígenas de la sección, a fines de 1994.

---

de ausencia de coordinación interinstitucional (departamental-municipal), sin capacitación a profundidad, y con una aplicación demasiado rigurosa de la metodología. En el fondo, el margen de decisión real de la población es reducido en la medida en que los PDM tienen que adecuarse a los planes departamentales. Por otro lado, la metodología utilizada no respeta los mecanismos y ritmos de trabajo de los asistentes. Finalmente, la redacción del PDM siempre está mediada por el planificador. Este último elemento ha sido constatado también por el concejal guaraní de Gutiérrez, Socimo Carmelo Rivero, que se quejaba de que el documento final del PDM de su sección no correspondía a lo que se había trabajado.

Una vez concluido el PDM, su aplicación no fue sencilla. En 1995 se conformaron dos distritos municipales en Gutiérrez, cada uno en la jurisdicción de una capitanía. La diferencia entre capitanías, ahora distritos, fue perceptible en su relacionamiento con el gobierno municipal y la "intensidad" de la incorporación de sus demandas. El distrito de Kaaguasu fue, en opinión de Durán, más "vivo", mientras que Kaipependi se dejó llevar por su desconfianza. En efecto, al no participar activamente en los eventos de planificación del municipio, los pobladores de Kaipependi no vieron muchas de sus demandas incorporadas en el PAO de Gutiérrez. Tras esta constatación, la capitanía exigió una nueva planificación con un mayor énfasis en su jurisdicción y el subalcalde del distrito se comprometió en hacer cumplir el plan.

En 1997, recuerda Durán, se hizo un ajuste del PDM tras una evaluación del plan original con los propios interesados:

> La primera vez que fueron formulados no se entendía muy bien la utilidad del PDM, no había conciencia de lo que representaba el seguimiento, la evaluación, de que el PDM servía para exigir al municipio que cumpliera con sus compromisos, pero además para reflexionar en la viabilidad de la demanda contenida en los documentos (Nelly Durán).

Con la existencia de dos distritos municipales indígenas y una herramienta de trabajo que posibilitara la planificación distrital, el proceso de planificación participativa tenía entonces que "bajar" al nivel de los distritos/capitanías. Para ello, se contó de nuevo con el respaldo del PDCR y se elaboraron los planes de desarrollo distrital indígenas de las capitanías de Kaaguasu y de Kaipependi Karobaicho. De esta manera, se llevaba a cabo el propósito gubernamental de incorporar las demandas indígenas mediante una planificación específica.

La elaboración del PDDI del distrito de Kaipependi Karobaicho estuvo a cargo de la Carrera de Sociología de la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno (UAGRM), de acuerdo a los términos de referencia del PDCR y en el marco del Manual de Planificación Participativa para Áreas Indígenas (Pacheco 1997). Este PDDI consta de un diagnóstico distrital que consiste en una síntesis del PDM específicamente para la jurisdicción del distrito (con temas como acceso y tenencia de la tierra y recursos naturales; procesos de producción

y economía étnica; población y cultura guaraní). Asimismo, contiene datos sobre la situación organizativa, de coordinación institucional y capacidad de gestión local. Cuenta con un análisis de la problemática, el DAFO distrital, la estrategia de desarrollo de la UGTI, los programas y propuestas del distrito y su estrategia de ejecución.

En su elaboración, participaron —según consta en la documentación—, del lado guaraní: la APG, la Capitanía de Kaipependi Karobaicho con el conjunto de su equipo técnico, el corregidor, el subalcalde, miembros del comité de vigilancia; y del lado no guaraní: el alcalde, los jefes de los distritos de salud y educación, representantes de VAIPO, la UAGRM, la Cruz Roja Suiza, la Iglesia Católica, Teko Guaraní, IDAC, Caritas, como organismos no gubernamentales que trabajan en la región. El formato en el que se realizó el levantamiento de la demanda de los pueblos indígenas de los distritos prioriza cuatro áreas: a) Desarrollo humano, b) Desarrollo económico; c) Desarrollo sostenible y medio ambiente; d) Fortalecimiento institucional y organizacional.

La elaboración del PDDI en el caso de la Capitanía de Kaipependi Karobaicho no puede ser considerada como el inicio de una experiencia, sino como la continuación de una práctica que ya se había convertido en cotidiana para la organización, a partir de la presencia de las ONG. Es más: el PDDI elaborado por la UAGRM es sólo el resultado un tanto mejorado de lo que se obtuvo en el PDM elaborado en 1995 y en el intento de elaboración del PDDI por parte de la ONG PROCESO, que estuvo un año realizando talleres con ese fin hasta que rompió relaciones con la capitanía. Sin embargo, es la primera vez que se elabora una propuesta que permite apreciar algo materialmente verificable de lo que la capitanía considera como un camino de desarrollo integral. Pero su aplicación es historia aparte.

4.3 Villa Montes: planificación a medias

Desde el punto de vista de la aplicación de la Ley de Participación Popular, la población indígena debería haber sido consultada en el marco de la planificación participativa para recoger sus demandas en los PAO. Pero ¿qué ocurrió en realidad en Villa Montes? En el caso guaraní, las demandas de las comunidades han sido recogidas me-

diante talleres, priorizando el tema del agua. Un dirigente guaraní se quejaba de que nada de lo planificado para las comunidades guaraníes había sido ejecutado, o bien había sido ejecutado a último momento, al calor de la temporada electoral, que incitó a los gobiernos municipales a desarrollar más actividades. En el caso tapiete, la planificación participativa llegó pero no dio frutos, pues no se constata ninguna inversión en la zona.

En el caso weenhayek, el subalcalde confiesa que sí hubo planificación participativa, pero no se tomaron en cuenta las demandas de los indígenas. No fueron consultados para elaborar el PAO; ni siquiera tuvieron copia del mismo[25]. Sin embargo, varias actividades habían sido programadas en el PAO, "pero esto sólo está en el papel, no es realidad" (Silverio Rivero Pérez).

En Crevaux, la historia se repite: hubo planificación participativa, por lo menos para los criollos, pero no se ha ejecutado nada, por problemas de gestión y de recursos —recuerda el presidente de la OTB criolla, Alfonso Quiroga. En la OTB indígena, no saben nada.

A la luz de estos elementos, se constata que la situación no es tan positiva como se podía creer: se cuenta con herramientas, pero, al parecer, no sirven. Al margen de toparse con problemas en el registro de sus personalidades jurídicas, las OTB no son tan representativas como se esperaba, salvo contadas excepciones. Además, la dualidad entre autoridades siembra confusión entre la población. La actividad de fiscalización de los gobiernos municipales por parte de los comités de vigilancia no es relevante y, finalmente, la planificación participativa municipal no refleja a cabalidad el sentir de la población. En cuanto a los distritos municipales indígenas, sus defectos superan sus ventajas, de manera que su existencia se limita al papel. Varios autores (Arias 1996; Balslev 1997; Orellana 1998; Mullucundo 1998; Goudsmit/ Blackburn 2000; Oxhorn 2000) concuerdan en la identificación de los problemas, resaltando el hecho que las intenciones iniciales de la ley han sido rebasadas por la realidad, en la cual el reducido nivel de capital cultural de los miembros de las OTB y del comité de vigilancia

---

25 Recordemos que este subalcalde no sabe leer ni escribir.

impide que éstos realicen su tarea de control social debido a su escaso manejo de los "códigos de la modernidad"[26] que acompañan la Ley de Participación Popular.

Pero veamos qué ocurre cuando los indígenas ingresan directamente al escenario del gobierno municipal.

5. En la alcaldía: la gestión municipal indígena, 1996-1999

Los nuevos concejales indígenas que ingresaron a los gobiernos municipales de Urubichá y Gutiérrez como producto de las elecciones municipales de 1995 surgieron de un triple proceso de (s)elección: por sus organizaciones indígenas que los impulsaron a la carrera electoral, por los partidos políticos que les prestaron sus siglas y, finalmente, por los electores indígenas. Fueron "elegidos" en todo el sentido de la palabra, porque una vez llegados a la Alcaldía, recayó sobre ellos la responsabilidad de no traicionar la confianza de las tres instancias mencionadas. Tarea triplemente difícil pues una vez "adentro", ¿tendrían la capacidad de conciliar los intereses de todos? O, finalmente, ¿optarían por pensar solamente en su interés personal? "Los candidatos que logren el poder deven trabajar por su pueblo y para el pueblo, pero también el pueblo a través de su Comité de Vijilancia debe bijilar que su representante vaya dando bueno paso a favor del pueblo" (Acta de la Asamblea de Capitanes, Camiri, 2.IX.1995).

5.1 Evaluaciones desde varios ángulos

Las reacciones casi inmediatas de la dirigencia nacional indígena a los resultados electorales fueron —primero— de alegría, al ver el éxito logrado en algunos municipios de Santa Cruz, por ejemplo. Pero rápidamente éstas se matizaron por la constatación de que la politización de la participación indígena era peligrosa, en la medida en que se observó que las formas de hacer política eran todavía muy tradicionales (autoritarismo, paternalismo), dejando un margen

[26] Los códigos de la modernidad "son los conocimientos y destrezas necesarias para participar en la vida política y desenvolverse productivamente en la sociedad moderna" (citado en Calderón/Archondo 2000: 128).

bastante limitado de acción a los candidatos ahora concejales indígenas. Por otro lado, los dirigentes destacaron el carácter voluble de los políticos, que prometen ayer y se olvidan hoy, lo que chocaba con los compromisos adquiridos por los indígenas, aparentemente inviolables.

Sólo quedaba entonces la expectativa de una buena gestión municipal de los "elegidos", lo más transparente posible (Fabricano, en Chávez 1996: 49). Con el fin de dar un seguimiento al tema, se creó en la CIDOB el Consejo Étnico de Gestión Municipal en 1996, con la participación de un representante chiquitano, uno guaraní, uno guarayo y un representante de la CPIB, así como dos técnicos. Pero al cabo de poco tiempo, se transformó en una comisión política con miras a las elecciones nacionales de 1997, dejando de lado su misión inicial.

Entre tanto, los analistas políticos expresaron sus temores: si bien el ingreso de los indígenas y campesinos era un paso importante en el camino a la participación política, éste iba a ser pedregoso en la medida en que las élites tradicionales no facilitaran su tránsito por el mismo.

Al concluir la gestión municipal 1995-1999, el criterio de Marcial Fabricano confirma los temores del principio: el desempeño de los concejales indígenas fue desigual, pues éstos tuvieron que lidiar con problemas tanto políticos como administrativos. Según el dirigente, varios de los partidos con los cuales los indígenas llegaron a las alcaldías burlaron los acuerdos establecidos. Esto se debía a que los interlocutores de los indígenas no fueron los dirigentes políticos nacionales, sino los regionales o locales, quienes tergiversaron el sentido de la participación indígena. El resultado fue que dentro de los gobiernos municipales los indígenas fueron o bien manipulados, o bien marginados[27].

Desde la perspectiva de los partidos políticos, globalmente se distingue dos posiciones complementarias entre sí. Por un lado, los representantes de los partidos políticos, entre cuyas filas participaron candidatos indígenas en las elecciones municipales de 1995, expresan su satisfacción por la apertura de un nuevo espacio de participación política para este sector de la sociedad del cual se hacían eco: esta es

[27] En honor a la verdad, la dirigencia nacional indígena reconoce también no haber dado el seguimiento suficiente al desempeño de alcaldes y subalcaldes.

la opinión del MBL, del MNR y, en menor medida, del MIR. Sin embargo, por otro lado, no dejan de reconocer que la gestión indígena es mala debido a los errores y tropiezos que cometieron los nuevos concejales. El MIR aclara, sin embargo, que estos errores son imputables a la Ley de Participación Popular y que no son cometidos solamente por los indígenas, sino por el conjunto de los concejales. Según el representante del MBL, éstos carecen de capacitación técnica y política para enfrentar el reto de la gestión municipal, siendo, por otro lado, un serio obstáculo al buen desempleño de los indígenas la persistencia del transfugio político, del prebendalismo y de la corrupción.

En términos generales, se observa por tanto que los concejales sufrieron de desgaste, manifestaron transfugio político y generalmente padecieron de una falta de preparación para la gestión municipal. ¿Acaso lo que ocurrió en los municipios de estudio confirma estas tristes tendencias?

5.2 Urubichá: ¿el aplazo del gobierno municipal indígena?

Hasta ahora, en criterio de muchos observadores, la gestión municipal indígena fue "calamitosa". Lo único visible fueron las rencillas internas y los intereses personales entre concejales por las ofertas de apoyo, habiéndose elegido entre ellas las más convenientes, más sencillas, más "palpables". Tal es así, que los concejales indígenas querían ser alcaldes uno por uno, no para beneficio del pueblo, sino en beneficio propio. Es por ello que "los cargos políticos dentro del gobierno municipal rotan cada año, para que a cada uno le toque lo mismo" (Jorge Cortés). A lo largo de los años 1995-1999, la sucesión de alcaldes fue la siguiente:

Cuadro 4.7
Rotación de concejales en la Alcaldía de Urubichá, 1996-99

Alcalde	Partido	Periodo de mandato
Salomón Cara	MNR	1995
Antonio Chávez	MNR	1996-1997
Pascual Oreyay	MBL, luego UCS	1998
Hildeberto Cuñaendi	MBL	1999

Fuente: Elaboración propia.

En Urubichá, a diferencia de otras regiones, los integrantes de un partido político escogen la persona que tenga el mejor perfil; no es la organización indígena la que escoge a los candidatos para conformar un bloque y luego aliarse con un partido político. Es decir que se acude a las vías más factibles para acceder al poder local. Por lo tanto la idea de conformar un partido o contar con un instrumento propio no corresponde, a pesar de que las condiciones estén dadas, pues se cuenta con una población mayoritariamente indígena y la totalidad de concejalías está en manos de los indígenas. Sin embargo, no es así. Una vez que llegan a la alcaldía, los intereses personales de los guarayos prevalecen sobre su identidad indígena y su conciencia de etnia. Se limitan a disfrutar del cargo y se olvidan de los que los llevaron allí. Se dedican a la "buena vida", a viajar y a estar en la ciudad, lejos de su municipio o, por lo menos, permanentemente en la capital de la sección, lejos de su comunidad de origen, escapando paulatinamente al control social de su pueblo. El súbito enriquecimiento de estos concejales es manifiesto en la adquisición de heladera, bicicleta nueva, arreglo de la fachada de vivienda, por ejemplo.

Por otra parte, la población no reconoce la autoridad municipal. La única autoridad reconocida es la de la CECU, no sólo en Urubichá, sino en el resto de las comunidades. Incluso las instituciones que se hacen presentes en el municipio primero se dirigen a la CECU antes que al gobierno municipal, como ya lo señalamos anteriormente. Pero en la medida en que la central comunal no tiene la potestad para firmar convenios a nivel institucional relacionados con el desarrollo del municipio, dado que esta responsabilidad está a cargo del gobierno municipal, el poder de la CECU es limitado. Además, existe el temor de que al ingresar al gobierno municipal, el dirigente de la CECU —en el que los guarayos tienen fe— pueda caer en la tentación de la corrupción y, por tanto, perder respeto y credibilidad.

5.3 Gutiérrez: expectativas defraudadas

En términos generales, la gestión municipal indígena en Gutiérrez no ha respondido a las expectativas de la población. El acceso de dos guaraníes al concejo municipal (Erwin Cuéllar y Socimo Carmelo Rivero) y uno a la alcaldía (Jaime Ayreyu) parecía ser la oportunidad ideal para un viraje en la gestión municipal de una sección

recientemente enriquecida con una importante capitanía guaraní. Sin embargo, la realidad fue distinta.

Jaime Ayreyu vivía en Santa Cruz: era el representante de la Capitanía de Kaipependi en la CIDOB. Cuando se formó el distrito, fue el primer subalcalde, pero en las elecciones municipales de 1995 se postuló como candidato con el MNR para la Alcaldía de Gutiérrez. La negociación fue llevada a cabo por el capitán Rogelio Ayreyu directamente con el dirigente Julio Prado, en Santa Cruz. Pero los "emenerristas" tradicionales del municipio vieron con malos ojos el protagonismo del guaraní, quedando frustrados en sus intentos de ingresar a la alcaldía. En su partido, sólo Herminio Robles había logrado una concejalía para los *karai*, mientras que dos guaraníes habían entrado al concejo con el MNR: Jaime Ayreyu y Socimo Carmelo Rivero —Erwin Cuéllar había entrado con el MBL. Otro *karai* elegido fue Gerardo Pinto, con ADN. Con una mayoría de tres concejales guaraníes, se eligió al primer alcalde guaraní de Gutiérrez: Jaime Ayreyu.

Sin embargo, desde un principio su trabajo fue difícil, pues además de la hostilidad de los *karai*, Ayreyu heredó los problemas generados por las malas gestiones municipales anteriores[28]. Además, en la misma capitanía los comunarios estaban poco conformes con la actitud del "clan" Ayreyu, de colocar a un miembro más en un papel protagónico (la subalcaldía primero, luego la alcaldía). Por su parte, la SAE intentó brindar su apoyo al alcalde mediante la contratación de una empresa consultora para que lo asesorara en el ordenamiento de la documentación de la alcaldía, en el tema del catastro urbano, en la búsqueda de recursos propios, etc. Pero pese a este apoyo no había consenso dentro del concejo municipal, por tanto, el alcalde desarrolló un trabajo intenso con la intención de satisfacer a los concejales. Se le reprochó luego el haber querido manejar la alcaldía como una capitanía, con prebendas, etc. Y de quien menos respaldo recibió, finalmente, fue de la misma Capitanía de Kaipependi, pues el capitán le retiró progresivamente su apoyo. A eso se sumó la oposición constante de los *karai* y, sobre todo, el resentimiento de los "emeneristas". Cuando quiso ser reelegido alcalde, tras un primer año de gestión

[28] Por ejemplo, el servicio de agua potable en el pueblo de Gutiérrez era obra de la iglesia, no de la alcaldía.

poco productivo, fracasó, y con ello concluyó la dirección de la Alcaldía de Gutiérrez por un guaraní. De ahí en adelante, los indígenas sólo serían concejales.

Según el concejal Socimo Carmelo Rivero, el gobierno municipal desarrolló una actividad intensa[29], con recorridos por las comunidades, reuniones zonales, producción de resoluciones y ordenanzas[30], etc. Al igual que en su caso, los concejales recibieron capacitación por parte del PDCR y apoyo de los RPGI. Pero este concejal está consciente de la falta de conformidad de la población en cuanto a su desempeño: "Hay más aspectos negativos que positivos, observaciones por el fracaso de las negociaciones y por la poca ejecución", reconoce. En general, los comunarios del Gran Kaipependi Korabaicho manifestaron su disconformidad con la gestión municipal, pues consideraban que no se había cumplido con lo planificado (debido a muchas obras inconclusas), lo que en todo caso implica un mayor grado de conocimiento de lo que se planificó que en los demás municipios. Sin embargo, esto ya constituye un avance, en criterio de Modesta Santiesteban, la presidenta de las mujeres, pues en el pasado, cuando pertenecían al municipio de Camiri, nadie se acordaba de ellos.

5.4 Villa Montes: ¿un gobierno municipal discriminador?

En el municipio de Villa Montes no hubo gestión municipal en manos de indígenas durante el periodo 1995-99. ¿Qué pasará en la próxima gestión? Sin duda, los indígenas, y los weenhayek en particular, son muy mal vistos por la sociedad civil y por el poder local, no sólo por tratarse de una minoría étnica (es más interesante el voto colla, por ejemplo), sino por los malos antecedentes del DMI y, en general, por la mala reputación que los conflictos y las divisiones le han creado.

---

29 El concejo sesiona ocho veces al mes y los concejales que no residen en la capital de la sección son llevados a la misma por el vehículo de la alcaldía.

30 A diferencia de los demás municipios estudiados, no pudimos acceder a las resoluciones y ordenanzas municipales emitidas en la gestión 96-99 en Gutiérrez. Según recuerda Socimo Carmelo Rivero, en 1997 se emitieron cuarenta y tres resoluciones y diez y siete ordenanzas, en 1998, cincuenta y ocho resoluciones y treinta y cinco ordenanzas, y hasta junio 1999, diez y siete resoluciones y trece ordenanzas.

Por consiguiente, el tratamiento del tema indígena no fue una prioridad para el gobierno municipal, aunque no haya dejado de considerarlo. De hecho, el mismo trato recibido por los indígenas en la alcaldía revela la distancia que existe entre ambos. Los weenhayek se quejan de que el gobierno municipal no está al tanto de sus necesidades, ni siquiera de la situación en las comunidades. El trato es discriminatorio, no los dejan entrar a la alcaldía y, como mucho, pueden hablar con algunos técnicos. Con cierta ironía, un tapiete se preguntaba cómo había que pintarse para llegar hasta la alcaldía. El propio subalcalde, funcionario municipal, no recibe prácticamente ninguna atención y, obviamente, no cuenta con infraestructura, acceso a medios de transporte para recorrer el distrito, y mucho menos con presupuesto. En la Alcaldía de Yacuiba, la situación parece aun peor, según los comunarios de Crevaux. No los reciben, ni siquiera al subalcalde o al presidente de la OTB, y menos al capitán: "con o sin participación popular, no hacen caso...". Sin embargo, no se desaniman en la medida en que están convencidos de que la ley los ampara.

5.5 La producción intelectual de los gobiernos municipales

Un indicador que hemos considerado para evaluar el grado de internalización de la cuestión indígena en la gestión municipal es el contenido de las ordenanzas y resoluciones emitidas durante una gestión. La Ley Orgánica de Municipalidades define las ordenanzas y resoluciones de la siguiente manera:

> Las Ordenanzas Municipales son normas generales emanadas del Concejo Municipal. Las Resoluciones son normas de gestión administrativa. Las Ordenanzas y Resoluciones son normas de cumplimiento obligatorio a partir de su publicación. Se aprobarán por mayoría absoluta de los concejales presentes, salvando los casos previstos por la Constitución Política del Estado, la presente Ley y los Reglamentos (art. 20, LOM 1999).

5.5.1 Urubichá

El Gobierno Municipal de Urubichá ha emitido más resoluciones que ordenanzas en los años 1997-99.

Cuadro 4.8
Resoluciones y ordenanzas municipales en Urubichá, 1997-1999

	1997	1998	1999 *
Resoluciones	8	16	5
Ordenanzas	4	s.d.	s.d.

* Sólo hasta agosto.
Fuente: Elaboración propia.

Las cuatro ordenanzas promulgadas en el año 1997 tratan de autorizaciones para que el ejecutivo haga uso de los recursos económicos destinados al fortalecimiento municipal o a la ejecución de obras. En cuanto a las resoluciones, son más de carácter social: por un lado, se prohibe o se autoriza la relación con alguna institución y, por otro, son normas que tratan de armonizar la relación entre los/as ciudadanos/as, como en el caso de la prohibición de la venta de alcohol, sobre todo en días laborables; o en el de la limpieza del pueblo, para que sea "como era antes de la llegada de los comerciantes". Otras se refieren a convenios que incentivan tanto la actividad productiva (forestal, vial y agropecuaria) como el fortalecimiento municipal.

5.5.2 Villa Montes

En el caso de Villa Montes, la producción del concejo[31] fue la siguiente:

[31] Dicha documentación fue solicitada formalmente al concejo municipal, el que nos proporcionó la información desde enero de 1997, fecha posterior al "golpe de estado" que sufrió el alcalde Guillermo Salazar (MNR), quien fue reemplazado por Alberto Vedia (MIR). Por consiguiente, las ordenanzas y resoluciones a las que hemos tenido acceso han sido emitidas por el concejo municipal desde enero 1997 hasta agosto 1999.

Cuadro 4.9
Resoluciones y ordenanzas municipales en Villa Montes, 1997-1999

	1997	1998	1999 *
Resoluciones	66	37	29
Ordenanzas	47	27	24

* Sólo hasta agosto.
Fuente: Elaboración propia.

En las ordenanzas, los temas abordados con mayor frecuencia son las distinciones y homenajes a personalidades y/o instituciones —tanto "villamontinas" como externas— que demostraron su apoyo al municipio, en realidad, a la ciudad o pueblo de Villa Montes. Otro tema es el de los días feriados y de las disposiciones a tomar durante los actos cívicos[32]. Se constata algunas referencias al comportamiento de la gente, evitando la venta de alcohol, por ejemplo. Finalmente, existen ordenanzas sobre los temas ya clásicos de las tasas y patentes, venta del precio de la carne, expropiaciones, etc.

En las resoluciones, abundan las autorizaciones de viaje para el alcalde y el consiguiente nombramiento de alcalde interino. Por lo demás, se trata de resoluciones concernientes a contratos y contrataciones, nombramientos, y, en 1997, algunas acerca de las acciones legales contra el alcalde destituido, Guillermo Salazar. Solo dos resoluciones hacen referencia a obras en comunidades indígenas: la 19/97 sobre San Antonio y la 28/97 sobre Capirendita. En 1998, se aprueban gestiones y presupuestos, se firman convenios, se hacen gestiones para financiamientos. En 1999, no hay mayores cambios. En estos dos últimos años, ninguna ordenanza ni resolución aborda, de cerca o de lejos, el tema indígena.

[32] De cierta manera, las ordenanzas reflejan la "invención de la tradición" en los municipios, con el establecimiento y la oficialización de las fechas, los rituales y los símbolos y emblemas cívicos, como la bandera de la provincia, por ejemplo (R20/98 del 17.VIII.1998).

Una figura aparentemente insignificante aparece en dos oportunidades en las ordenanzas y resoluciones de Villa Montes: el sábalo. Este espinoso y sabroso pez del río Pilcomayo da origen, por un lado, a un impuesto que afecta no a los pescadores, sino a los comercializadores del pescado, en la medida en que se trata de un producto que "exporta" la sección al resto del país (R.02/98). Por otro lado, fue elegido como símbolo del reconocimiento del gobierno municipal.

A su manera, las ordenanzas y resoluciones constituyen la legislación interna a la escala del municipio. Reflejan los intereses y prioridades de los concejales, como representantes de la población, y visibilizan los interlocutores del gobierno municipal. En resumen, en ambas secciones, observamos la invisibilidad del tema indígena, pero por motivos distintos: en Urubichá, porque está implícito y no requiere (aunque podría) profundización ni aclaración, mientras que en Villa Montes, su invisibilidad se explica por su marginalidad.

Si hacemos un balance de la ocupación de los escenarios de la Participación Popular por parte de los actores indígenas, constatamos que muchos quedaron fuera de la tarima, quedándose muchas veces los que lograron alcanzarla con papeles secundarios.

Como recuerda Will Kymlicka (1996), cuando los estados nacionales establecen relaciones con los grupos minoritarios —como en este caso con los pueblos indígenas— lo hacen con miras de conquista cultural o con una percepción paternalista. Ello impide que estos grupos puedan gobernarse autónomamente, como lo habían venido haciendo, a su manera. Estas percepciones de conquista y no de incorporación y reconocimiento niegan toda posibilidad de relacionamiento constructivo entre ambos, debido a que se establecen formas de interacción determinadas por nociones burocráticas que ignoran las dinámicas propias de participación e interrelacionamiento de estos grupos. Por tanto, terminan los estados nacionales imponiendo formas de participación que no son reconocidas al interior de estos grupos, mientras que su burocracia constata que estos grupos están imposibilitados de organizarse de acuerdo a las normas establecidas desde el Estado, o que hallan gran dificultad al hacerlo.

En los escenarios de participación construidos por la Ley de Participación Popular para la sociedad boliviana, más que un reconocimiento de sus formas culturales de participación (democracia participativa), las herramientas y mecanismos que podían haber sido aprovechados por los indígenas (PPM, DMI, participación política) se transforman en requisitos burocráticos que frenan la participación social dentro de los espacios públicos. Al no cumplirse éstos, la participación es negada o distorsionada. El no reconocimiento de las formas de participación e interacción de los pueblos indígenas ha generado el paralelismo entre autoridades tradicionales y autoridades burocráticas institucionales, lo que ha implicado el establecimiento de nuevas formas de elección (o selección) de los líderes ajenas a la cultura de estos pueblos, a sus estructuras jerárquicas y a sus formas de reconocimiento social.

Al establecerse formas de participación que requieren cierto conocimiento y manejo de códigos administrativos, la participación indígena en el control social de la gestión y la inversión municipal ha resultado deficiente. En muchas ocasiones, aquello ha desilusionado no sólo a los actores directos del proceso, sino también a las comunidades que tenían expectativas en torno a la participación de sus líderes dentro del ámbito de lo público, del gobierno local. Estas ilusiones se quebraron con el paso del tiempo y poco ha cambiado en su vida cotidiana.

La "participación imaginaria" de los pueblos indígenas en los espacios públicos es producto de su falta de capital cultural occidental y de su escaso manejo de los "códigos de la modernidad", que les permitiría descifrar estas formas administrativas. Asimismo, todo ello resulta de la ausencia de peso simbólico de los cargos a los que acceden, pues en ellos no son tomados en cuenta por las autoridades locales[33].

---

[33] Por ejemplo, pese a representar a un número importante de indígenas —o sea, de ciudadanos— el asumir el cargo de subalcalde no abre ninguna puerta, mas al contrario las cierra.

TERCERA PARTE

La huella del impacto

CAPÍTULO CINCO

El acceso y el ejercicio del poder local

1. El acceso al poder local

La Ley de Participación Popular abre nuevas oportunidades a los pueblos indígenas para acceder al poder local: su reconocimiento como sujetos de la Participación Popular establece que como pueblos y/o comunidades tienen derecho a una personalidad jurídica. En términos de difusión de la ley entre los pueblos indígenas, se ha empleado la figura que establece que ellos son como hijos naturales. Al contar con personalidad jurídica, ya tienen su inscripción en el registro civil y, por tanto, el derecho a un documento de identidad. Por otro lado, los pueblos indígenas pueden participar en los comités de vigilancia, así como, finalmente, a través de los distritos municipales indígenas. Sin embargo, al final de cuentas, quien determina el destino del municipio sigue siendo el gobierno municipal. La vía más tradicional de acceso a esta forma de poder local fue y es la electoral.

Veamos qué pasó en este orden de cosas en Urubichá, Gutiérrez y Villa Montes, en 1995 y 1999.

1.1 Un medio ineludible: la vía electoral. Elecciones municipales de 1995 y 1999

En la medida en que el fenómeno que estudiamos está alimentado por la puesta en marcha de un proceso de adaptación, encuentros y desencuentros entre el Estado y la sociedad civil, no pudimos obviar los momentos claves —digamos, "históricos"— en los que el sector indígena pudo acceder (en el sentido de ingresar) al escenario (en el sentido de teatro) del poder local, plasmado en el gobierno municipal.

¿Cómo medir este ingreso? Antes de proceder a una evaluación cualitativa del mismo, primero veamos lo que pasó desde el punto de vista cuantitativo. Para ello, trabajamos sobre la base de los resultados de las elecciones municipales de 1995, comparándolos posteriormente con los de 1999.

A partir de la Ley de Participación Popular el proceso electoral cobró un nuevo sentido en la medida en que la gestión municipal daba un giro considerable al involucrar "de verdad" a la ciudadanía. Puesto que las atribuciones del gobierno municipal eran objeto de un seguimiento por parte del comité de vigilancia, que las OTB participaban en los procesos de planificación, que la población se interesaba por el destino de los recursos atribuidos a su municipio, la elección de los concejales y alcaldes adquirió una nueva dimensión: la de la participación.

Los sectores anteriormente marginados de los procesos de toma de decisión tuvieron entonces la oportunidad de entrar al escenario del gobierno municipal, llevando a la arena electoral a candidatos que no procedían de los partidos políticos, sino de sus propios grupos. Estos sectores tradicionalmente marginados eran, por ejemplo, los indígenas y los campesinos. Por tanto, había un doble interés: el de la ciudadanía (el público) y el de los indígenas (los actores).

Desde el punto de vista indígena, esto se tradujo en la voluntad manifiesta de participar en el proceso electoral. Existía cierto recelo, sin embargo, en la medida en que la participación política no era neutra: la ley (art. 223 de la CPE) exigía (y exige) ser representado por un partido político. A diferencia de un sector campesino (el cocalero), se descartó la opción de formar un partido indígena propio y se tuvo que acudir a los partidos tradicionales. En este contexto, tanto partidos como organizaciones indígenas desarrollaron una serie de estrategias para lograr las alianzas más provechosas para ambos sectores.

Los resultados de las elecciones de 1995 fueron alentadores para el sector indígena. En los estudios de caso, si bien la situación no cambió en Villa Montes, en Urubichá los cinco concejales fueron guarayos (y el alcalde también), y tres guaraníes ingresaron al gobierno municipal en Gutiérrez.

En las elecciones municipales de 1999, los resultados fueron similares. El electorado parece haber demostrado mayor madurez y quizás menos entusiasmo que en el pasado, tras haber vivido una gestión municipal en el contexto de la Ley de Participación Popular. Este desencanto se manifiesta en cierto retroceso en la participación política del sector indígena, y en una dispersión del voto indígena, que se tradujo en la fragmentación de su representación.

Cuadro 5.1
Resultados de las elecciones municipales de 1995 y 1999 en Urubichá, Gutiérrez y Villa Montes

	URUBICHÁ		GUTIÉRREZ		VILLA MONTES	
	1995	1999	1995	1999	1995	1999
Población total	4.371	s.d.	4.789 (1)		19.568	s.d.
Población inscrita	445	2.044	385	4.347		10.200
Ausentes	445	627	385	1.780	7.915	4.849
Votos emitidos	**363**	**1.417**	220	**2.567**	4.443	**5.351**
Votos en blanco	3	17	2	107	85	63
Votos nulos	5	39	0	59	53	173
Votos válidos	**355**	**1.361**	**218**	**2.401**	**4.305**	**5.115**
UCS		255	23	213	314	415
FSB		7		15		13
MBL	150	75	7	279	234	237
PS		0		7		0
PDC		1		18		6
MSM		3		143		19
ADN	2	210	100	286	211	1.456
MNR	173	278	84	691	1.921	1.574
MAS		1		124		10
NFR		92		264		116
FRI		2	1	17	47	1.143
MIR	26	432		330	1.513	123
CONDEPA	1	5	2	14	28	3
IU	1				12	
MRTKL					13	
Eje Pachakuti					10	
MPP	2		1			
Mesas		10		23		56

Fuente: Página Web Corte Nacional Electoral. Los datos de población son los del Censo de 1992.
(1): Este dato corresponde a los datos del Censo de 1992, en los que la sección no comprendía al cantón Eiti.

Cuadro 5.2
Concejales electos en los tres municipios

	1995-1999		Indígena	2000-2004		Indígena
URUBICHÁ	Antonio Chávez	MNR	X	José Urañavi	MIR	X
	Pascual Oreyai	MBL	X	Antonio Chávez	MNR	X
	Hidelberto Tobar	MNR	X	Victoriano Oreyani	UCS	X
	Lucila Urañavi	MBL	X	Jorge Papu	MIR	X
	Tarcisio Vaca	MIR	X	Jaime Yubanore	ACN	X
GUTIÉRREZ	Jaime Ayreyu	MNR	X	Herminio Robles	MNR	
	Socimo C. Rivero	MBL	X	Sabino Ordóñez	MNR	
	Erwin Cuéllar		X	Hipólito Mani	MIR	X
	Gerardo Pinto	ADN		Nicolás Carmelo	ADN	
	Herminio Robles	MNR		Gabriel Ovando	MBL	X
VILLA MONTES	Óscar Antezana	MIR		Clover Bulacia	MNR	
	Guillermo Salazar	MNR		Guillermo Salazar	ADN	
	Rubén Vaca	MNR		José Bleischner	FRI	
	Alberto Vedia (*)	MNR		Rubén Vaca	MNR	
	Miguel Lea Plaza	MIR		Rolando Calimontes	ADN	

Fuente: Cortes departamentales electorales de Santa Cruz y Tarija; SNPP 1997.
(*): Posteriormente se pasó al MIR.

1.2 Las claves del acceso

El acceso al poder local y el ingreso a nuevos escenarios de relacionamiento no son posibles solamente a partir del cumplimiento de las normas: el ser elegido y representar a un determinado sector de la población es sólo parte de la historia; es necesario tomar en cuenta otros factores. Por ello veremos a continuación cuál ha sido la reacción del sector *karai* ante el acceso del sector indígena a estos nuevos escenarios y cuál ha sido el impacto de la Participación Popular en las instancias que tradicionalmente fungían de mediadores entre el Estado y los indígenas.

1.2.1 El reconocimiento de la otredad

Pese al reconocimiento del carácter pluriétnico y multicultural del país, en la vida cotidiana lo indígena sigue siendo considerado como ajeno, extraño o del pasado[1]. Esto tiene que ver con una visión tradicional del indio como ignorante, sucio y flojo, la que pervive en el inconsciente colectivo de la población *karai* del conjunto de tierras bajas, y que se expresa en el desprecio hacia sus manifestaciones culturales o sus formas de organización. Los términos *cuña* (mujer en guaraní) o "guaraya" son pronunciados como insultos, recuerda Percy Paredes, resaltando la contradicción entre el significado que se le quiere dar (mujer fácil, floja) y lo que significa realmente (mujer emprendedora). Quizás, en realidad, el desprecio de los *karai* sea una forma encubierta de envidia por las sociedades donde el ocio y la fiesta son valores más importantes que el rendimiento o el trabajo.

Por otro lado, en la apreciación que hacen los *karai* de los indígenas se perciben diferencias y preferencias. En el municipio de Villa Montes, los *karai* prefieren "tratar" con los guaraníes y no con los weenhayek, con los cuales evitan todo relacionamiento. Los guaraníes son considerados trabajadores: "El guaraní es más responsable, receptor, humilde. Reconoce el trabajo que se hace para ellos, es más amplio de mente", recalcaba una funcionaria pública en Villa Montes.

---

[1] Existen pocas investigaciones sobre los temas de discriminación, racismo latente y marginación en las tierras bajas de Bolivia. Para la parte occidental del país, la principal exponente del tema del colonialismo interno es Silvia Rivera.

De la mala fama de los weenhayek
o cómo se manifiesta la incomprensión de otra cultura...

"El weenhayek es destructor en todo aspecto: deforesta, depreda los recursos del río, no cumple con las vedas, las prohibiciones. Pescan todo el año en forma indiscriminada con solo una especie, el sábalo, habiendo unas cincuenta y dos especies en el río. No es manejo integrado. No se puede confiar ni trabajar en ningún tipo de proyectos, como de apicultura, ganadería menor, huertos familiares. No colabora, espera todo servido" (Ramiro Pereira, ingeniero forestal).

"Los únicos problemáticos (en el municipio) son los weenhayek pues hay divisiones entre ellos mismos. Se descontentan de todo, son mentirosos, sinvergüenzas. Se han maleado con los partidos políticos. Piden plata para todo. No hay control. Siempre quieren más. Han sido mal acostumbrados por la Misión que les ha dado todo a cambio de nada. Ni siquiera presentan informes!

Hay demasiados intereses individuales, pelean hasta por el acceso a puestos de pesca. Las instituciones que vienen a trabajar con ellos (Cruz Roja, empresas petroleras, por ejemplo) apoyan a los cabecillas. Estos hacen negocios, se reparten entre ellos pero nada para su pueblo. No hacen participar a la comunidad.

Los weenhayek no trabajan en el área urbana. No se emplean en las casas o como trabajadores agrarios. Viven de la pesca. Si se acaba, acuden a una institución, piden plata, hacen artesanías. Pero incluso la artesanía ha disminuido, no se sabe por qué" (Dra. Villagrán, abogada).

"Los weenhayek siempre esperan un regalo, un pago de quien sea: institución, persona. Si les dan algo práctico, como herramientas, lo venden" (Calixto Guachama, Capitán guaraní).

"Tienen mala fama. Es gente disconforme. Viven al día, no prevén ni piensan en el mañana. Capirendita tiene tierra gracias al proyecto PROVISA. Ellos son dedicados a la pesca y la artesanía. Ellos viven por el río. Debe haber un muy grande incentivo para que se dediquen a la agricultura. Si se capacitan, escuchan, pero no se dejan agarrar. En Timboy, los únicos weenhayek que no viven a orilla del Pilcomayo ya son agricultores, a la fuerza! De septiembre a diciembre, no hay nada de alimento. Recolectan fruta silvestre (mistol, chañar, algarrobo). No tienen ni para comprar sal. Por La Purísima, Viscacheral, zonas alejadas de Villa Montes, da ganas de llorar. No tienen nada, ni hay donde comprar si tuvieran. Todo consumo es inmediato, no acumulan" (Freddy Vaca, agrónomo).

La imagen de los weenhayek es negativa: se trata de gente floja, sucia, traicionera, inconstante, con la cual no se puede trabajar y en la cual no se puede confiar, pues ni siquiera persevera en proyectos

productivos que podrían traer algún beneficio a su pueblo. ¿No será porque esto es completamente ajeno a su cultura? Por otro lado, no siempre tienen conciencia de que hay leyes oficiales y reglas de conducta hacia otros grupos sociales que se deben respetar, existiendo poca gente que conoce *sus* propias reglas y lógicas, las que tampoco se respetan[2].

A partir del reconocimiento de lo "pluri-multi" en la Constitución, de las reformas del Estado —que finalmente toman en cuenta al sector indígena— y de la intervención sostenida tanto de organizaciones no gubernamentales como de representantes del Estado, en los últimos años la actitud de los *karai* hacia los indígenas se ha modificado levemente. Al ser actores de la Participación Popular, los indígenas ya no pueden ser tan invisibles o despreciables para los *karai*. Estos últimos necesitan de los primeros para avalar sus propuestas y su planificación, o bien para evaluar su gestión. Además, de cierta manera, la ley los obliga a respetarlos. Pero, ¿hasta qué punto ese respeto es sincero?; ¿qué riesgos conlleva aquello a la larga?

En Villa Montes, recuerda el pastor de la Misión Sueca Libre, el respeto desarrollado por la sociedad civil hacia el sector indígena en los últimos años no es sincero, es interesado. El único cambio visible es el de vocabulario, pues ya no se habla de mataco (nombre empleado poco antes de la guerra del Chaco; antes se decía noctenes), sino de weenhayek, lo que constituye una victoria para ellos. Pero nada más. En Gutiérrez se constata una mejoría en las relaciones entre *karai* y guaraníes, pero una mejoría forzada a partir de la implantación de la Ley de Participación Popular, en el contexto de la cual los *karai*, al tomar conciencia de la superioridad numérica de los guaraníes, admiten que deben tomarlos en cuenta como interlocutores[3].

Al mismo tiempo, se desarrolla también una suerte de rencor debido a la atención excesiva (según los *karai*) que recibe el sector

---

2 Para el indígena tradicionalmente recolector, para el cual no hay más trabajo que recoger lo que brinda la naturaleza (sin trabajo previo, como en la agricultura), o para quienes —como los ayoreos urbanos en Santa Cruz— ahora habitan en la ciudad, el mundo institucional es un nuevo paraíso donde florecen los recursos y ayudas. Nada más fácil que esperar a que maduren.

3 En Urubichá, la casi ausencia de *karai* impide emitir criterios al respecto.

indígena. En Villa Montes, recuerda Freddy Vaca, la gente reclama mucho por el gran interés por los weenhayek. En Gutiérrez ocurre lo mismo, señala Percy Paredes:

> hay mucha rabia hacia los indígenas, por el hecho de que reciben apoyo de instituciones, incluso internacionales. Eso crea un malestar entre la población *karai* ganadera: "¿por qué no nos apoyan a nosotros si también vivimos en la zona?, ¿por qué los apoyan a estos que son flojos?". El sentir de ir a cazar, o de ir a pescar o de tomar una semana cuando hay el arete es símbolo de flojera en el pueblo, para los criollos, en relación al pueblo guaraní. No se dan cuenta que hay toda una concepción ideológica, que es la cultura del ocio, que no es flojera.

Este es el punto: existe una incomprensión en lo que hace a esa cultura ajena, de la cual, sin embargo, los *karai* también se alimentan, pues si bien critican las manifestaciones culturales de la misma, las recuperan a su manera en el afán de crear o recrear una identidad local, regional o departamental. En Camiri, por ejemplo, se ha creado un Día de la Tradición Camireña (al estilo del Día de la Tradición Cruceña): "los que odian a los guaraníes, un día al año se visten con tipoy, se ponen abarcas, andan con sus cambas al lado tocando su tamborita; pero el resto del año, los siguen tratando de mala manera..." (P. Paredes). Por otro lado, la artesanía indígena, cuya producción ha sido desarrollada en los últimos años gracias al trabajo de CIDAC y cuya comercialización está a cargo de ArteCampo, ha sido totalmente recuperada y casi institucionalizada por los cruceños, pues casi toda la producción es vendida a nivel local.

Quizás el caso más simbólico de la apropiación de figuras propias de los indígenas sea el observado en el Gobierno Municipal de Villa Montes, el que ha instituido como símbolo de distinción municipal y obsequio a todos los visitantes ilustres el sábalo de palo santo (Resolución Municipal 13/99 del 16.IV.1999)[4]. ¿De qué se trata? De un producto artesanal elaborado por los weenhayek con un recurso —la madera— tradicionalmente utilizado por ellos, y que representa otro recurso —el pescado—, uno de los más preciados por los indígenas.

---

[4] Pudo haber sido una vaca, un pozo petrolero, un puente sobre el Pilcomayo, pero fue un sábalo, quizás por su capacidad de nadar en muchas aguas.

Por consiguiente, ¿estamos asistiendo a un fenómeno curioso en el cual el rechazo a lo indígena se convierte paulatinamente en un proceso de recuperación de su capital cultural? En realidad no se trata de esto, pues la recuperación que hacen los grupos elitistas de las expresiones culturales de los pueblos indígenas sólo expresan una transformación de éstos en signos de distinción social, en referencias personalizadas que los bienes industriales no ofrecen (García Canclini 1989: 13-30). A partir de ello, introducen estos objetos en un nuevo mercado simbólico, donde estos bienes producidos por los indígenas se convierten en medios de diferenciación. Pero la nueva representación de estas expresiones culturales no significa una inclusión de la cultura indígena dentro de la cultura occidental, sino, simplemente, una entrada de estos productos al mercado.

1.2.2 El papel de los mediadores en la relación entre indígenas, Estado y sociedad

Una de las ideas que nos acompañó a lo largo de la investigación fue la de que no se puede comprender el relacionamiento actual entre el Estado y la sociedad sin entender previamente la historia de esta relación. En la historia de dos de estos pueblos indígenas (guarayos y weenhayek), dicha relación ha sido por mucho tiempo y de cierta manera hasta ahora mediada por actores no indígenas, acompañantes (y no compañeros) o "protectores". En Urubichá, este rol lo ha cumplido la iglesia católica, mediante las misiones franciscanas, desde mediados del siglo XIX. En Villa Montes, ha sido la Misión Sueca Libre, iglesia evangélica establecida entre los weenhayek desde mediados del siglo XX. En el caso de Gutiérrez y Kaipependi Karobaicho, una de las características de la capitanía ha sido su capacidad de relacionamiento directo con el Estado en distintos niveles; por ello no corresponde evocarla en este acápite.

Cuadro 5.3
Cronología de la presencia de los mediadores

	Urubichá	Gutiérrez	Villa Montes
Primera mitad del siglo XX	La misión	La capitanía	La Delegación Nacional del Chaco
1950 - 1990	La parroquia	La capitanía	La Misión Sueca Libre
1990 - 1994	La parroquia, las ONG, las centrales comunales	La capitanía, la APG	La Misión Sueca Libre
Desde 1994	La parroquia, las ONG, las centrales comunales	La capitanía, la APG, los distritos	La ORCAWETA, ONG

Fuente: Elaboración propia.

Cabe preguntarse ahora cómo se relacionaron indígenas, mediadores de larga duración y mediadores recientes, tomando como punto de quiebre en estas relaciones la implantación de la Ley de Participación Popular.

Antes de la existencia de dicha ley y de la atención del Estado al tema indígena, la presencia de las iglesias católica y evangélica tenía una función precisa —evangelizar— y adoptó una política básicamente paternalista. En el caso guarayo, la dirección de todas las actividades fue asumida por los misioneros, sin dejar ninguna iniciativa a los indígenas, los que de alguna manera se "dejaron estar", como recuerda amargamente el etnólogo sueco Erlan Nordensjkold a principios de siglo[5]. De tal manera que, en la actualidad, la herencia de la sumisión a la iglesia aún está viva y se puede prestar a comentarios como "sin la iglesia, van a retornar a la barbarie!" por parte de algún *karai*. En la actualidad la parroquia de Urubichá brinda apoyo en

[5] "Los guarayos han aprendido a confiar en los monjes, a dejar que sean éstos los que piensen por ellos y que sean los que manejen su destino. Antes de emprender algo, antes de hacer algún negocio con los blancos, siempre les piden consejo a los misioneros. (...) Todo lo que era hermoso ha desaparecido, el deseo de adornarse y de colocarse ornamentos a sí mismos y a sus pertenencias ha desaparecido... No existe ninguna alegría real que se exprese en el arte. Aquí uno puede entrar y salir de las viviendas durante muchos días sin encontrar nada que sea típicamente indígena fuera de aquello que se usa para la vida cotidiana" (Nordensjköld 1911).

materia educativa, en el área de salud y da trabajos en carpintería y tejidos, de tal manera que los guarayos pagan con trabajo sus deudas pendientes; pero, "cuando el padre no está, la gente se va a otro lado" (Rubén Darío Suárez Arana).

En la ciudad de Villa Montes, la Misión Sueca Libre goza de una amplia infraestructura: viviendas para los misioneros, escuela con aulas y construcciones para la dirección, museo etnográfico, internado, escuela de la iglesia, posta sanitaria, alojamiento para los familiares de los enfermos, canchas deportivas, biblioteca. Es una pequeña ciudad dentro del pueblo. Los impactos de la creación de la misión entre los weenhayek han sido múltiples. Uno de ellos es la existencia de dos grupos muy diferenciados: los que se adscriben a la misión y los que no, siendo éstos los más conservadores de las tradiciones del pueblo indígena. Pero, como señala Ortiz Lema (1986: 232), el aceptar la misión ha sido más una estrategia que no sustituye las antiguas creencias y que solamente permite aprovechar las ventajas tangibles que pueden brindar los misioneros: educación, salud, ropa, etc. Desde la perspectiva de la misión, sin embargo, el éxito del que gozan entre los weenhayek (que no ocurrió con los misioneros franciscanos en el siglo XIX, por ejemplo) se debe a otros motivos: la coyuntura (post Guerra del Chaco), el estilo de los rituales (que se adaptan al *way of life* de los weenhayek, y que no son tan rígidos como los católicos), y la doctrina (la lucha entre lo bueno y lo malo, similar en la religión evangélica y la weenhayek) (Alvarsson 1993: 220-221). Otro impacto se observa en el sistema de autoridades en la medida en que, paulatinamente, las atribuciones del representante de la misión en cada comunidad han ido adquiriendo mayor importancia a punto de convertirse éste en autoridad.

Por consiguiente, y pese a todas las críticas manifestadas, es difícil disociar la Misión de los weenhayek y viceversa, lo que —a la larga— crea problemas, en la medida en que muchos creen que la misión puede resolver todo lo que tiene que ver con los weenhayek. Y muchos de los weenhayek creen que el modo de actuar de la misión debe ser adoptado por todas las instituciones.

La presencia de las iglesias ha generado algunas críticas de parte de los indígenas en la actualidad. En el caso guarayo, la etapa

misional les dejó recuerdos contradictorios. Por un lado, están los recuerdos negativos, vinculados a los malos tratos y a los castigos corporales (sin hablar de la proliferación de hijos naturales); por otro lado, están recuerdos positivos, relacionados más bien al hecho de que la presencia de los franciscanos evitó, como en el resto de las misiones del país, que a fines del XIX la población indígena fuera reclutada a la fuerza o enganchada para trabajar en los gomales de la región amazónica[6] (Lehm 1993: 47). Sin embargo, son los males recuerdos los que han sobrevivido, alimentado un resentimiento expresado por algunos dirigentes y traducidos en la actualidad en cierta actitud prepotente hacia el padre Walter Neuwirth o la hermana Ludmila Wolf en Urubichá. En todo caso, el conjunto de la población mantiene sus nexos con la iglesia.

En Villa Montes, la situación es más sutil. Uno de los líderes formados por la misión es José López, capitán grande de los weenhayek. Pese a su formación, ha logrado desarrollar un espíritu crítico y destaca los impactos positivos y negativos de la presencia de la misión en su pueblo. De hecho, si no hubiera habido misión, "los weenhayek hubieran sido como antes", señala. La convivencia con los misioneros y las reglas marcadas por ellos han obligado a que los indígenas abandonen algunas prácticas ahora consideradas como "viciosas": el consumo de alcohol y de coca, que incrementó en el siglo XX con la Guerra del Chaco, y en el contexto del trabajo empatronado en las estancias o ingenios azucareros argentinos. Para López, dejar estas costumbres ha sido producto de su creencia religiosa, de su fe, del "cambio de pensamiento". De no haberlo hecho, "estaría como cualquiera". Sin embargo, no está de acuerdo con el abandono de tradiciones culturales de los weenhayek, como los cantos, bailes, brujerías y medicina tradicional, por ejemplo, y constata lo contradictorio de la posición de los misioneros que impiden el ejercicio de la cultura, a la vez que trabajan en la

[6] Por su ubicación geográfica, la región era una zona de tránsito entre Santa Cruz y el Beni, razón por la que muchos guarayos fueron contratados o bien en estancias ganaderas en Moxos o por comerciantes para el transporte terrestre o fluvial de sus productos y/o ganado, todo ello bajo el control y "dosificación" de los misioneros. Cuando los empresarios cruceños intentaron comprometer una mayor cantidad de mano de obra, los franciscanos lo impidieron.

instauración de un museo etnográfico y recopilan las tradiciones, sin beneficio alguno para el pueblo[7].

La llegada de la Participación Popular ha significado un cambio en las relaciones entre las iglesias y los indígenas, cambio que ya se había ido manifestando a raíz de la llegada paulatina de representantes de otras instituciones, tanto gubernamentales como no gubernamentales. Volveremos sobre este punto más adelante. Al parecer, en la medida en que la Participación Popular ha llevado a que los gobiernos municipales tomen en cuenta la "cuestión indígena", éstos han preferido generalmente dejar que las instituciones que ya se encargaban del tema lo siguieran haciendo, aunque ya no fuera ésta atribución de las mismas.

Por ejemplo, en Urubichá se dice que la parroquia cubre en gran parte las necesidades inmediatas del pueblo, cumpliendo una función social que el municipio no ha terminado de asumir. Sin embargo, las relaciones parecen mejorar, pues ya existe un convenio entre COPNAG y la parroquia[8], la cual ha reconocido el proceso de "emancipación" indígena plasmado en las organizaciones indígenas. Además, la alianza se refuerza frente al avance de los evangelistas. En este municipio, la iglesia asume una actitud positiva con relación a la Participación Popular, aportando con recursos en algunas áreas.

En Villa Montes, al haber asumido el papel de "protector de naturales" y desarrollado actividades en torno a la población weenhayek, atendiendo sus demandas en educación y ofreciendo servicios en salud, la Misión Sueca ha llenado por años un vacío creado por la desatención del Estado. A partir de 1994, con la Participación Popular la atención debería haber sido asumida por el gobierno municipal, pero éste se lavó las manos en la medida en que consideraba que la misión seguiría haciéndose cargo de los indígenas, como

---

[7] En septiembre 1995, durante la Fiesta del Pescado que se celebra anualmente en Villa Montes, los weenhayek decidieron presentar sus bailes tradicionales a cargo de varios ancianos y ancianas. El éxito superó las expectativas, pero no fue del agrado de los misioneros, quienes expresaron su descontento a varios de los bailarines.

[8] A diferencia de Ascensión de Guarayos, donde la iglesia no apoyó a los indígenas sino a los *karai* y a los colonizadores, según CEADES.

siempre. El pastor Lenard Eden no está de acuerdo con esta situación: "El pueblo weenhayek no puede quedar excluido de los proyectos del municipio so pretexto de que existe la misión. La misión no es permanente". Si bien el gobierno municipal ha reconocido el papel institucional de la misión, ésta ya no desea mantener la imagen de entidad protectora en la medida en que la "defensa de los indígenas" está a cargo del Estado, tanto a nivel nacional, como departamental y local. Además, el pueblo weenhayek ha aprendido a manejar sus intereses, reconoce el pastor, sobre todo en el campo educativo. Por tanto, "la misión se quiere retirar poco a poco, dotando a los weenhayek de las herramientas para que sepan defenderse por ellos mismos, salir del abandono y la marginación".

En resumen, las instituciones tradicionalmente mediadoras entre el sector indígena y el Estado han retrocedido o han visto disminuir su poder de convocatoria entre los indígenas, mientras que éstos ven aumentar su nivel de interlocución con el Estado.

En los últimos años se suma a estas instituciones religiosas otro tipo de presencia institucional: las organizaciones no gubernamentales y, más recientemente aun, las gubernamentales, con el ingreso del Estado a través de la descentralización administrativa y la puesta en marcha de reformas que fueron a buscar a sus interlocutores en el terreno. Este ingreso ha adoptado en algunos lugares las características de una invasión de estudiosos, funcionarios y miembros de ONG. Algunas ONG se instalaron en los municipios, otras se limitaron a enviar a sus representantes para desarrollar actividades puntuales. Muchas de ellas se convirtieron en portavoces de las demandas y las reivindicaciones indígenas, cuando el movimiento indígena aún no estaba muy consolidado[9]. Posteriormente, fungieron de asesores de los dirigentes, entorpeciendo a veces el acercamiento del Estado, y propiciándolo en otras oportunidades. Sin embargo, frecuentemente pecaron de maniqueístas, viendo al Estado como enemigo de los pueblos indígenas.

---

[9] Llegando incluso a distorsionarlo, según Patzi (1999: 157). Si bien no se equivoca en este punto, en otros no compartimos el criterio del autor que, desde un enfoque exageradamente aymarocentrista, tiende a menospreciar el movimiento indígena de tierras bajas al restarle toda capacidad de crítica y al no entender culturalmente sus estrategias de relacionamiento y aprovechamiento de sus "asesores".

Aquí cabe hacer un paréntesis para destacar una característica quizás muy boliviana: generalmente, las personas que se especializaron en determinada temática —sea indígena u otra— rotan en el circuito de las instituciones, convirtiéndose en "especialistas" en una región o un pueblo, proyectando según la circunstancia distintas perspectivas: la del Estado, la de la investigación académica, la del consultor, la de miembro de una ONG; enfatizando un día en educación, otro en letrinas. Una de las causas probables de este fenómeno es la carencia de recursos humanos, sea académicos o indígenas, y otra, la existencia de círculos exclusivos de reclutamiento. Esta falta de institucionalidad se traduce en una limitada credibilidad por parte de los indígenas, quienes ven con cierta sorpresa aparecer regularmente las mismas caras con etiquetas distintas.

Otro tema importante a destacar es el hecho de que, a diferencia de las iglesias que alimentan una relación vertical con las poblaciones indígenas, pero con el conjunto de las mismas, los nuevos mediadores se relacionan en forma aparentemente horizontal, pero casi exclusivamente con la dirigencia indígena, la cual se va alejando cada vez más de sus bases, como lo veremos adelante.

¿Qué provecho sacan los indígenas de estas nuevas relaciones? Las reacciones varían, claro está, según la dinámica de cada pueblo y su dirigencia. Existen posiciones pasivas, asistencialistas (como receptores), en las que se espera casi de brazos cruzados que las instituciones den lo que se requiera. Cuando se acaba el apoyo, la vida continúa, esperando con indiferencia la aparición de otra fuente de recursos. Podría calificarse esta posición como "recolectora".

Sin embargo, también existen posiciones más activas e involucradas, en las cuales los indígenas (los dirigentes) desean aprovechar al máximo los recursos humanos y financieros, las capacitaciones, los conocimientos y las relaciones con miras a incrementar su capital social. ¿Podría medirse este capital social a través de la presencia institucional en la jurisdicción de su organización? Este fenómeno es más válido aun si se considera la tendencia creciente de las instituciones a pasar por encima de la CIDOB para relacionarse directamente con las organizaciones indígenas (Riester/ Zolezzi 1996: 50).

Entonces tenemos, por un lado, la existencia de mecanismos electorales que permiten el ingreso de concejales indígenas a los gobiernos municipales, a costa de relacionarse con un partido político que les presta las llaves del acceso; y, por otro lado, un sector *karai* que no ve con resignación ni entusiasmo la aparición de estos nuevos actores en el escenario. Finalmente, las instancias que cumplían tradicionalmente un papel mediador entre el Estado y los indígenas se ven paulatinamente relegadas a favor de un mayor protagonismo de los indígenas, aunque cada vez más de una élite dirigencial. ¿Estará ésta en condiciones de responder al reto de la gestión municipal?

2. El no ejercicio del poder local

Al inicio y en los primeros años del proceso de la Participación Popular, algunos análisis muy críticos resaltaron los aspectos más negativos de la reforma para las poblaciones indígenas. En este sentido se expresaba Alvaro García Linera (1994), quien, al comentar la ley, señalaba que ésta no cambiaba nada, porque las capacidades reales de toma de decisión persistían fuera del alcance de la población indígena, en la medida en que los representantes elegidos en las elecciones municipales no lo eran a partir de las prácticas tradicionales de elección de autoridades. Por tanto, la "modernidad participacionista" era perversa y destructora al incorporar a la comunidad en los asuntos ciudadanos, cuando lo que interesaba era lograr un control directo de la ciudadanía sobre los recursos. Por su parte, Alejandro Almaraz (1996) reconocía en la Ley de Participación Popular una profunda y necesaria reforma municipal, pero señalaba a su vez el peligro de que las organizaciones indígenas, presionadas por el Estado para crear distritos, hubieran sido "distraídas" de sus reivindicaciones principales, a saber, las demandas territoriales. Temía, en general, que la manipulación gubernamental, tanto a nivel nacional como local, fuera traducida en hechos contrarios a los intereses indígenas.

Al otro extremo, en la perspectiva oficial étnica, es decir la de la Subsecretaría de Asuntos Étnicos, los principales obstáculos identificados en el tema de la ausencia de ejercicio real de los derechos de los pueblos y de sus organizaciones indígenas de base eran:

- la marginación indígena del voto (el acto básico de participación política dentro una democracia representativa),

- el desconocimiento de la ley, del reordenamiento establecido por ella y de los derechos y obligaciones reconocidos a las OTB en general y a los pueblos indígenas en particular (esto tanto por problemas de información, como de barreras lingüísticas, de analfabetismo, etc.),

- la resistencia de las élites locales tradicionales a reconocer los derechos reconocidos por ley a la población indígena de sus municipios (negación de personalidades jurídicas, de solicitudes de conformación de DMI, de aplicación de la planificación participativa, de inversión en obras para las comunidades indígenas, etc.).

En realidad, ¿qué fue lo que ocurrió? Una vez dentro del gobierno municipal, a partir de enero 1996, y desde las otras instancias descritas anteriormente, se constata, en la mayoría de los casos, que no pasa gran cosa. Al finalizar esta primera gestión municipal enmarcada en la Participación Popular, se observa que si bien los indígenas han logrado acceder al poder local personificado en el gobierno municipal, dicho poder no se ejerce pues no se traduce en nada, no se manifiesta, no se ven los resultados de la presencia de los indígenas en la alcaldía, subalcaldía, comité de vigilancia u OTB.

Por otro lado, ver llegar un indígena a la alcaldía y sesionar en el concejo ha provocado reacciones que varían de la incredulidad al desprecio, pasando por la burla y la ira. Cuando el concejo es compartido entre *karai* e indígenas, y éstos son minoría, muchas veces su presencia llega a ser sólo "decorativa" o de baja utilidad, en el sentido de que se requiere a los concejales indígenas únicamente para mandados. En otros casos, por ejemplo cuando existe un distrito indígena, como en Villa Montes, el argumento esgrimido para no dar recursos al subalcalde es la división interna del pueblo, los problemas organizativos propios de los weenhayek. Se tiene una imagen negativa de ellos dentro del municipio, y peor aún dentro del gobierno municipal. Por estas razones, la discriminación y el marginamiento persisten en el trato a los indígenas dentro de la alcaldía: no se los

recibe ni se les proporciona información[10]. Y, finalmente, el tema indígena está medianamente incorporado en la planificación de inversiones de las secciones, y la ejecución no es satisfactoria para la población.[11]

Al margen de estas manifestaciones, hemos identificado varios tipos de impedimentos a este ejercicio del poder local: de carácter legal y cultural.

2.1 Impedimentos de carácter legal

La novedad de la Participación Popular radica en el hecho de ir más allá de la representación para alcanzar la participación. Sin embargo, ésta sigue condicionada a las reglas de juego del Estado, que no siempre respeta a sus ciudadanos. Como señala Orellana:

> El concepto de ciudadanía está por tanto ligado al de participación en el diseño realizado por la ley. Es decir, se es ciudadano en tanto se forma parte de un ente organizativo social legalmente reconocido y por tanto legítimo a los ojos

---

[10] En dos de los casos que estudiamos, ni el comité de vigilancia ni la subalcaldía tenían acceso al PAO o al PDM, mucho menos a los informes de gestión, cuando existían.

[11] Respecto a lo desarrollado en este acápite, puede agregarse lo siguiente: no se trata de aceptar la ley o rechazarla, sino de convivir con ella, y repitiendo las palabras de los isoceños: *"que no nos utilice, sino que la utilicemos"*. Existen pueblos cuyas organizaciones están conscientes de esta situación y cuentan con la capacidad para responder al desafío, pero las respuestas al proceso son diferenciadas, incluso dentro de un mismo pueblo, de una sección municipal a otra, dependiendo de la fortaleza y madurez de la organización, y de la definición de sus demandas; de la calidad del acompañamiento del proceso por parte de los mediadores; de la voluntad del gobierno municipal para lograr la concertación necesaria, etc.

En los municipios chiquitanos de la provincia Ñuflo de Chávez como Concepción, Lomerío y San Javier, existen avances en cuanto a la gestión del desarrollo indígena con representación política incluso en contextos de presencia *karai* poderosa. Los indígenas están conscientes de la necesidad de aprovechar todas las brechas abiertas por la ley para incorporar las demandas indígenas en el PDM y los PAO, crear distritos cuando sea necesario y contar con los respectivos PDDI y con subalcaldes verdaderamente gestores del desarrollo y finalmente aprovechar el potencial de los recursos naturales de la sección y potenciar la TCO, cuando existe, para la generación de recursos propios (proceso que ya se encuentran en marcha en Urubichá con el tema forestal).

de los actores que participan en la esfera política diseñada por la ley. Estamos entonces frente a lo legal como fuente de legitimidad (Orellana 1998: 42).

2.1.1 Las reglas de juego son rígidas

La ley no es muy clara, y en cierta manera, es contradictoria. La Constitución Política del Estado reconoce el carácter pluricultural y multiétnico del país, mientras que la Ley de Participación Popular, acompañada por la Ley Electoral y la Ley Orgánica de Municipalidades, pone reglas del juego que homogeneizan los comportamientos de los bolivianos.

Una de las reglas del juego es la conformación de las OTB[12] o, mejor dicho, la tramitación de personalidades jurídicas para las comunidades y pueblos indígenas. Para algunos pueblos, el hecho mismo de constituir organizaciones indígenas ha supuesto un cambio profundo, como en el caso weenhayek. En este pueblo, por mucho tiempo, el horizonte sólo era el de la comunidad. Posteriormente, el del territorio. Organizar lo que fue luego la ORCAWETA costó incluso vidas. Si sobre aquello los weenhayek deben organizar sus OTB, la situación se complica. Hay duplicación de autoridades: el capitán vs. el presidente de la OTB. Los comunarios no saben a quién obedecer cuando ambas autoridades no coordinan entre sí. Sin embargo, en otros casos, ambas autoridades se funden en una sola persona. Para la Capitanía de Kaipependi, en Gutiérrez, la solución para no fracturar la capitanía en varias OTB (una personalidad jurídica por comunidad) fue tramitar una personalidad de conjunto para las veinte comunidades que la conforman. De esta manera, el presidente de la OTB es el capitán grande.

Otro obstáculo ya clásico y conocido es el tema de la arbitrariedad de las autoridades locales en cuanto a atribuir la categoría de comunidades campesinas a comunidades indígenas para el trámite de la personalidad jurídica de su OTB. Este fue el caso de la mayoría

[12] Este tema nos remite al de la identificación: uno existe oficialmente a partir del reconocimiento del Estado. Esto es tan válido para las personas, con documentos de identificación, como para los grupos, con personalidades jurídicas. Ambos reconocimientos son requisitos para el ejercicio de la ciudadanía.

de las comunidades guaraníes del municipio de Villa Montes. ¿Qué consecuencias tiene esta situación? El obstaculizar una demanda de tierras comunitarias de origen, por ejemplo.

Por otro lado, el mecanismo electoral —el hecho de votar— es una imposición del sistema democrático occidental que no encuentra necesariamente un eco entre los indígenas. Por ejemplo, respecto a las elecciones de 1995, los electores de Kaipependi reconocen haber sufragado por obligación, no porque lo consideraron necesario o útil. Para el pueblo guaraní, por ejemplo, la práctica de la asamblea es "culturalmente correcta", y responde más a los patrones de la democracia participativa que a los de la democracia representativa[13], cuyo paradigma son las elecciones.

2.1.2 La participación está condicionada a la política

La Ley de Participación Popular abre espacios para el ingreso de los partidos políticos y crea las condiciones para una posible fractura de las organizaciones indígenas. En efecto, para el ingreso al gobierno municipal, una de las principales "violencias" percibidas por el sector indígena ha sido el hecho de tener que contar con el respaldo de un partido político, pues la ley así lo estipula (Art. 223 de la CPE). De esta manera, se está condicionando la participación política de la población a la pertenencia (real o ficticia, permanente o coyuntural) a un partido político. Esto genera mucho temor entre los indígenas, por el impacto que pudiera tener dentro de sus organizaciones. Se constata en efecto una creciente militancia política (¿forzada? ¿voluntaria? ¿coyuntural?) de los indígenas, y el peso cada vez mayor de los intereses políticos personales en contra de los intereses de pueblo.

Varios indígenas estuvieron participando en los preparativos de las elecciones internas de un partido, esperando una posición ventajosa en la plancha, con el fin de asegurase un puesto de titular o, en su defecto, de suplente en alguna fórmula. Con cierta satisfacción,

---

[13] Sobre los temas de democracia participativa, representativa y étnica ver Rojas O. 1994.

observaron y creyeron en el interés de los partidos en su participación, ya no sólo como electores, sino como candidatos. José López constató, no obstante, que ningún partido contaba con una oferta específica sobre el tema indígena. La ideología no importa, en la mayoría de los casos: uno iba con el partido que hacía la primera oferta, o la mejor. Por ejemplo, en 1995, los guaraníes votaron por el MIR. En 1999, estaban en tratativas con el MNR, al igual que los tapiete con quienes hacen frente común. En cambio los weenhayek estaban divididos entre el MIR y el MNR. A fines de junio de 1999, estos partidos eran los más interesados e interesantes para los indígenas. Sin embargo, en vísperas de las elecciones, el panorama cambió. En algunos casos, primó la militancia política, y el candidato o la candidata se comprometía con "su" partido, pasara lo que pasara. Y lo que generalmente ocurría era que, al final, los dirigentes locales del partido, tras haber hecho cálculos, constataban que el voto indígena no era suficiente y que no valía la pena arriesgarse a llevar un candidato indígena a las urnas. Por tanto, se continuó dentro de la lógica tradicional de obtener votos y no de abrir espacios de participación.

2.1.3 Las normas no son claras

En el ámbito del distrito municipal indígena, que supuestamente era el escenario ideal para aproximarse al ejercicio de la gestión territorial, varios problemas surgieron, entre los cuales destaca la poca claridad de las atribuciones del subalcalde. Su nombramiento podía ser completamente arbitrario (caso del segundo subalcalde weenhayek en Villa Montes) y, una vez nombrada, la persona finalmente resultaba ser un simple funcionario de la alcaldía, sin capacidad de decisión y sin manejo directo de los recursos que le correspondían.

En caso de existir la necesidad de mancomunar dos distritos ubicados en secciones distintas, cuyos límites hubieran fracturado la unidad territorial de una jurisdicción indígena, no se lleva a cabo la mancomunidad prevista porque los mecanismos programados para lograrla requieren de la voluntad de los gobiernos municipales, poco atentos a estos temas.

En cuanto al comité de vigilancia, sus problemas son comunes a todos los sectores: no cuentan con recursos y son demasiado depen-

dientes del alcalde o del gobierno municipal, por lo que difícilmente pueden ejercer su función fiscalizadora. Sobre todo, no tienen acceso a información ni han recibido capacitación y, en varios casos, los pobladores no han entendido su función. Por otro lado, la ley prevé mecanismos de control fiscal para evitar apropiaciones indebidas de los recursos. Estos mecanismos son generalmente auditorías financieras iniciadas en La Paz. Al otro extremo del circuito, este control debiera ser ejercido por la población representada por el comité de vigilancia, pero han habido casos en que ésta no siquiera conocía los montos manejados por el gobierno municipal ¿No es —por decir lo menos— ambiguo crear una instancia que carezca de los mecanismos adecuados para funcionar?

2.1.4 Una ley más...

La Ley Orgánica de Municipalidades fue promulgada en la gestión de Hernán Siles Suazo, en 1985. Dicha ley es la que señala las modalidades de funcionamiento de los gobiernos municipales, las funciones de sus actores, y los derechos y deberes de la ciudadanía, entre otras cosas. Desde su promulgación, muchos cambios han ocurrido en el país, siendo el más importante la promulgación de la Ley de Participación Popular en 1994 y, a consecuencia de la misma, la creciente atención de la sociedad civil al desempeño de los gobiernos municipales. Por consiguiente, la necesidad de modificar la LOM existente o de contar con una nueva ley se hizo sentir pronto. Las propuestas de reforma contaron con los aportes de distintos sectores de la sociedad. Acerca del tema indígena, la propuesta elaborada por CEJIS —que recogía los criterios de la CSUTCB, la CIDOB, la FNMCBS y la CNCB— fue la más contundente. Finalmente, el 28 de octubre de 1999, sin mucho bombo ni platillo fue aprobada la Ley 2028. Ésta rige a partir de esa fecha los destinos de los gobiernos municipales, los cuales deben conocerla y aplicarla a cabalidad.

Comparándola con las propuestas emanadas de las organizaciones indígenas, campesinas y originarias, la ley evidencia no haber recogido nada de lo propuesto, ni siquiera los aspectos más racionales y moderados. La nueva LOM adopta un enfoque que parece privilegiar lo urbano sobre lo rural, y lo occidental sobre lo "pluri-multi", pues las referencias al tema indígena son meramente formales,

¿quizás asumiendo que la Ley de Participación Popular fuera una herramienta suficiente para ello? Una sola mención es clara:

> Las competencias del Gobierno Municipal para el cumplimiento de sus fines son las siguientes: [en materia de desarrollo humano sostenible] (...) Promover y fomentar la participación en la formulación de políticas, planes, programas y proyectos a favor del desarrollo integral y los derechos de los pueblos indígenas y comunidades originarias y de la mujer en condiciones de equidad (art. 8/I.19).

La ley no hace referencia a las organizaciones naturales de los pueblos indígenas, originarios y campesinos, al control social que ellos puedan ejercer, a los "municipios especiales". Se mantiene la figura de los distritos municipales, pero no se menciona que puedan tener el carácter de "distritos municipales indígenas"[14]. Es el alcalde quien propone la creación de distritos dentro de la jurisdicción de la sección (art. 44), pero su creación debe contar con la aprobación del concejo (art. 12). En realidad, los pueblos indígenas pueden solicitar la constitución de un distrito (art. 167/II), pero no hay mención alguna acerca de la posibilidad de que participen en su administración. El capítulo IV del título VII es muy vago y no especifica nada acerca del origen del subalcalde, de la planificación distrital, etc. Las atribuciones del subalcalde —sobre cuya ampliación reposaban las esperanzas de las organizaciones indígenas— siguen siendo limitadas (art. 54).

En el tema del control social y la participación popular (título VI), se especifican los derechos y obligaciones del comité de vigilancia, el cual es asesorado o acompañado por un consejo consultivo (art. 150/I) de corte muy urbano, y a primera vista excluyente de las organizaciones indígenas. Un aporte positivo es la incorporación de la figura del fondo de control social (art. 151), cuya existencia permite el funcionamiento del comité de vigilancia[15].

En vista de la existencia de una nueva norma a respetar para el buen funcionamiento de los gobiernos municipales, las organizaciones

14 Aunque la administración pública sí los toma en cuenta y están en la agenda del Viceministerio de Participación Popular, que desea desarrollar el tema de la planificación distrital indígena.
15 Este Fondo fue creado por el D.S. 24790 en 1997, pero éste nunca ha sido aplicado.

indígenas y los concejales indígenas deberán aprovechar todas las posibilidades que ofrece la ley, por mínimas que sean, e interpretarla a su manera para mejorar la calidad de su participación, pues también hay aspectos positivos: asignación de recursos al distrito, fondos para el comité de vigilancia, consejo consultivo "infiltrable", etc.

2.2. Impedimentos de carácter cultural

2.2.1 Para muchos indígenas, el horizonte municipal todavía es invisible

Por un lado, los límites municipales no corresponden a la visión del espacio y la territorialidad indígena, como en el caso guarayo. Para ellos, los referentes son o bien la demanda de TCO (que, de paso, no ha generado consenso entre todos los guarayos), o bien la jurisdicción heredada de las misiones. Desde mediados del siglo XIX hasta mediados del siglo XX, los franciscanos establecieron varias misiones en Guarayos: Ascensión, Yotaú, Yaguarú, Urubichá y, posteriormente, San Pablo y Salvatierra. Las primeras fueron importantes, cada una con una especialización productiva. En el siglo XX, fueron incorporadas a la provincia Ñuflo de Chávez del departamento de Santa Cruz, primero como misiones y luego como delegación nacional e intendencia (creaciones post misionales). Finalmente, en 1990, el conjunto de Guarayos se desprende de Ñuflo de Chávez para constituirse en provincia. En esta historia del ordenamiento territorial administrativo de la región, si el concepto de provincia es reciente, el de sección lo es aún más. Además, la secciones agruparon a varias misiones (por ejemplo, San Pablo y Asensión en una, Yotaú en otra y Urubichá y Yaguarú en otra), creando involuntariamente jerarquías entre ellas. Por ejemplo, en el caso del municipio de Urubichá, Yaguarú se siente "menos" que la capital de la sección, lo que motiva la conformación del distrito. Y existen problemas de límites no entre secciones —lo que sería normal—, sino entre poblaciones dentro de una misma sección. La geografía municipal no es significativa en este caso.

Otro caso en el que los límites afectan a los indígenas es el caso de los weenhayek, ya que se encuentran divididos entre las secciones de Villa Montes y Yacuiba, divididos naturalmente por el río Pilcomayo desde Ibibobo. El que un pueblo esté en más de un municipio no es

novedoso, pero en este caso, pese a haber constituido distritos municipales indígenas en ambos municipios, los gobiernos municipales se han lavado las manos y no atienden a la población indígena. Ésta prefiere preservar su unidad territorial (hay una TCO de por medio).

Por otro lado, no se acostumbra acudir al gobierno municipal para atender problemas locales. Es el caso de Urubichá, en que los comunarios piensan primero en la central comunal como instancia para resolver sus asuntos, sirviéndoles ésta de interlocutora en lo que hace a instituciones o personas externas, antes que la misma alcaldía[16]. Por más que el gobierno municipal sea completamente guarayo, se observa una suerte de divorcio entre los concejales y el resto de la población, como si ya no existiera transparencia. En cambio, las organizaciones indígenas juegan un papel protagónico cuando están consolidadas, pues ellas sí están en el horizonte indígena, como detentoras de respuestas "integrales" a los problemas enfrentados por la población.

También se puede considerar el factor que denominaremos "distracción". Desde un punto de vista coyuntural, en el periodo 1994-1997 por lo menos, el movimiento indígena concentró esfuerzos y energías en reivindicaciones territoriales: la incorporación del concepto de TCO en la CPE (art. 171) y, finalmente, la Ley INRA (Ley 1715 de 18.X.1996) y su reglamento son los instrumentos legales mediante los cuales el Estado tiene la obligación de atender las demandas territoriales de las poblaciones indígenas y originarias del país. Por consiguiente, el tema territorial ha opacado —de cierta manera— el tema municipal, por ser aquél considerado prioritario por los indígenas. Por tanto, ¿la gestión municipal vendría a ser complementaria a la gestión territorial? A la pregunta de cómo enfocan la gestión territorial desde la perspectiva municipal, muchos de los entrevistados se quedaron mudos.

Pero poco a poco la sección municipal se está convirtiendo en un nuevo referente para la identidad local: además de considerarse

[16] Sin embargo, existen situaciones en las que los indígenas acuden a la alcaldía, como en Villa Montes o Yacuiba. Pero, como ya lo señalamos, en estos casos, ni siquiera los reciben. No hay cabida alguna para la participación, ni siquiera la expresión de una demanda.

bolivianos, algunos ya tienen clara su identidad municipal, sobre todo a partir del aprendizaje de los límites que definen las jurisdicciones seccionales.

2.2.2 El lenguaje y los códigos de la ley son ajenos a los indígenas

Quizás éste sea uno de los ámbitos en los que los choques culturales hayan sido más violentos. Un primer obstáculo para la aplicación adecuada de la Ley de Participación Popular en áreas indígenas, así como para cualquier reforma, es simplemente el del idioma. En efecto, todas las normas, leyes, reglamentos, documentos de políticas, etc. están pensadas, escritas y difundidas en castellano[17], mientras que la vida cotidiana de muchos pueblos indígenas —entre ellos, los que consideramos en esta investigación— se da en sus propios idiomas.

Más allá del idioma, un segundo obstáculo que afecta a la mayoría de la población —sea indígena o no— es la complejidad del lenguaje del Estado. El vocabulario empleado y los conceptos utilizados son poco claros y no se ha considerado la elaboración y difusión de un léxico sobre el tema. Hablar de planificación, de vocación, de objetivos, de operativización, de evaluación, de seguimiento, etc. constituye, así sea involuntariamente, una agresión para la población indígena.

Por si no fuera poco, las siglas han inundado la vida cotidiana: OTB, DMI, RPGI, UGTI, PAO, PDM, PPM se suman a la larga lista de siglas que se emplean en el país. Muchas de ellas han rebautizado realidades que terminan confundiendo: ya no se habla de comunidad sino de "otebé", la capitanía se convierte en distrito y el capitán ahora es presidente de la OTB o llega a ser subalcalde. En cuanto al comité de vigilancia, su nombre encierra un saborcito a inquisición no muy agradable de digerir.

Para colmo, se trata de pueblos de tradición oral. Es cierto que las prácticas organizativas de los últimos años han incorporado la costumbre de levantar actas escritas de las reuniones, pero la mayor parte del tiempo se procede dentro de la cultura de la palabra. Éste

[17] Salvo esfuerzos excepcionales y aislados en el campo de la difusión.

viene a ser otro obstáculo a la hora de enfrentar el papeleo burocrático de la gestión municipal.

Limitándonos al tema de la planificación, insumo indispensable de la Participación Popular, por ejemplo, resulta difícil integrarla a la mentalidad de un pueblo acostumbrado a vivir "al día", en una perspectiva totalmente inmediatista, como los weenhayek. En otros casos, el problema radica en la priorización de necesidades, que implica el sacrificio de algunas comunidades a favor de otras o del bien común. Por otro lado, las ganas de participar, el entusiasmo, lo espontáneo, lo concreto, lo inmediato se oponen a la planificación fría y distante: el tema de la preinversión, de la planificación a cinco años resulta por tanto difícilmente comprensible, no tanto para la dirigencia sino para el conjunto de la población.

Finalmente, otro aspecto fundamental a la hora de manejar los recursos de un gobierno municipal es el tema del dinero. Varios aspectos se juntan aquí:

- el hecho de que una persona, como el subalcalde, reciba un sueldo de la alcaldía, mientras que el resto de la comunidad o las autoridades no lo reciben, puede generar conflictos internos, según los lugares (caso weenhayek y guarayo en el distrito de Salvatierra);

- por otro lado, la gente espera atestiguar el manejo físico del dinero, para verla y contarla. Cuesta asimilar que el mismo se encuentra en cuentas bancarias invisibles y alejadas. Se espera que el alcalde haga directamente obras con este dinero, y difícil acostumbrarse a la burocracia municipal (licitaciones, contrataciones, etc.). En Kaipependi, por ejemplo, la población sabe que la alcaldía ejecuta el presupuesto y la capitanía supervisa el proceso, pero no "ve" el dinero ni lo maneja, por lo que se libra de la corrupción. Pero los guaraníes señalan que preferirían manejar directamente los recursos para no tener que compartirlos recursos con otro distrito.

El manejo de recursos es un arma de doble filo, pues si la participación indígena significa acceder a los recursos del gobierno

municipal, hay que saber hacerlo correctamente. Como señalaba Jürgen Riester, "no se trata de tener la plata en la mano, sino saber qué hacer con ella". Y eso no es sencillo.

2.2.3 La capacitación no ha llegado

El poco o mal conocimiento de la Ley de Participación Popular no ha permitido su correcto entendimiento y, por tanto, su aplicación. Esto se debe a que los procesos de capacitación vinculada al material han sido generalmente orientados hacia la dirigencia indígena y que ésta no se ha preocupado de transmitir este conocimiento a las bases. Ésta trabajó mayormente en el tema del convencimiento de las bondades (o no) de la ley —cuando lo hizo. Más o menos todos tienen idea de que existe la Ley de Participación Popular, de que trae recursos, de que los indígenas, como habitantes de los municipios, tienen derecho a beneficiarse de los recursos, lo que se traduce en obras y/o servicios, pero nada más. La planificación participativa no ha sido tan participativa, y la versión final de los PAO, que debe regirse a formatos preestablecidos, no corresponde a lo que planificaron los indígenas, cuando lo hicieron.

2.2.4 Los "usos y costumbres" de los indígenas se ven afectados por la ley

La Ley de Participación Popular funge de reforma homogeneizadora pese a su voluntad de respetar el carácter "pluri-multi" del país. Impone estructuras organizativas propias a sus reglas, las que son completamente ajenas a las indígenas. Por tanto, el sector indígena no sólo ha tenido que crear estructuras organizativas para poder dialogar e intercambiar (servicios, bienes, etc.) con el Estado y la sociedad boliviana, sino que ha tenido que reorganizarse, siguiendo las reglas de juego de la Ley de Participación Popular para poder entrar en el juego. Por tanto, las formas de organización se duplican (un capitán y un presidente de OTB, en Villa Montes) cuando deberían fundirse —lo que de vez en cuando ocurre, como en Urubichá, donde la autoridad comunal asume la presidencia de la OTB.

En los espacios institucionales creados por la ley (el comité de vigilancia, el distrito), los indígenas no encuentran un lugar apropia-

do, pero se dan modos para apropiarse de los mismos. Por ejemplo, las organizaciones supra-comunales no son tomadas en cuenta por la ley, pero en la práctica fungen de verdaderos comités de vigilancia ya que los que fueron constituidos no funcionan como tales. En los distritos, el papel del subalcalde es ambiguo: es funcionario de la alcaldía, miembro de la organización, o, incluso, autoridad indígena.

Los modos de hacer política de los indígenas son diferentes a los que se conocen en el mundo occidentalizado. Esto se hace evidente sobre todo en periodo electoral, en que se debe cumplir con una serie de rituales inherentes a las campañas políticas, como las proclamaciones, los debates, los recorridos. Todo ello es ajeno a los indígenas y éstos se resisten a aplicarlo, como en Urubichá, donde no se dio un debate entre candidatos porque no acostumbran a debatir de esta manera.

Lo político es perverso, desde la perspectiva indígena, y una vez dentro, los indígenas pierden de vista la razón por la, en primer lugar, entraron en ellos. Entonces se plantea la disyuntiva entre la lealtad política y la lealtad étnica, los intereses de la colectividad y los intereses personales. Las contradicciones a las que se exponen los indígenas son normales y humanas.

Por otro lado, ¿de qué gobernabilidad se puede hablar en un contexto en el cual la cultura municipal aún no ha cuajado? Al ver lo que ocurrió en Urubichá, por ejemplo, donde cuatro de los cinco concejales llegaron a ser alcalde, se constata que el cargo fue percibido como rotativo. Al respecto, Albó (1999a) observa que entre los ingredientes necesarios para lograr un buen gobierno local o, por lo menos, un ambiente de gobernabilidad, se requiere un consenso básico entre los concejales indígenas/campesinos, cuando son mayoría, y el partido ganador. En cambio, los riesgos aumentan en casos de concejales indígenas en posición de minoría; o bien si son mayoritarios, en caso de multiplicidad de partidos. En efecto, la presencia de indígenas en el gobierno municipal no es garantía de estabilidad.

¿Todos estos elementos son el precio de la modernidad? En conclusión, la Ley de Participación Popular es una suerte de instrumento de violencia simbólica en la medida en que sus reglas de juego siguen

siendo las del grupo dominante, el que impone una arbitrariedad cultural (generalizable a todo intento de relacionamiento con el Estado boliviano y no propia de esta ley en particular) y establece formas de participación. Una de sus manifestaciones es la obligación de adquirir y manejar un lenguaje complejo, misterioso y temible (el de la gestión municipal) en un idioma que no es el materno. Y, además de ajeno, es escrito. Es como volver a la época en que para ser ciudadano, había que saber leer y escribir: para ser entendida, aceptada, aplicada y apropiada, la Ley de Participación Popular requiere de la adquisición de un capital cultural y lingüístico y de formas de participación ajenas al mundo indígena.

En el cuadro 5.4 se exponen los impedimentos hasta aquí desarrollados de manera resumida.

3. ¿Participación indígena alternativa?

3.1 El concepto de participación

Los indígenas no tienen una definición precisa de lo que entienden por participación, pero según José Urañavi, actual alcalde de Urubichá, "la participación indígena se requiere en torno a decisiones referentes al poder local, a propuestas de desarrollo relacionadas con la realidad del pueblo, con voz y voto". La democracia a lo indígena se alimenta del diálogo, de la consulta, del acuerdo con las bases, del consenso. Nunca hay que imponer sino obedecer a lo que dicen las bases. Desde luego, las formas de participación varían de un pueblo a otro, siendo más conocida la figura de la asamblea o *ñemboati* desarrollada por los guaraníes.

Cuadro 5.4
Identificación de impedimentos a la participación indígena efectiva

Impedimento	Manifestación
Conformación de las OTB	Confusión en torno al concepto. Manipulación de las categorías (comunidad campesina, pueblo indígena, junta vecinal) para la obtención de las personalidades jurídicas.
LPP, LOM, decretos reglamentarios	Muchos aspectos quedaron sin resolver: el papel de los subalcaldes en los distritos, la mancomunidad de distritos ubicados en secciones municipales distintas.
Idioma castellano	Salvo contadas excepciones, las normas legales sólo circulan en castellano, lo que impide su comprensión por parte de la población indígena monolingüe.
Lenguaje	Vocabulario y conceptos no son claros para el conjunto de la población, y en particular para los indígenas. Hablar de planificación, de vocación, de objetivos, de operativización, de evaluación, de seguimiento, etc. involuntariamente constituye una agresión para la población indígena. Cultura del papel. *Es como volver a la época en que para ser ciudadano, había que saber leer y escribir.* Confrontación entre distintas visiones del mundo: la de la planificación y la de lo inmediato.
Manejo de los recursos económicos	El tema de los sueldos. El manejo físico del dinero, que resulta invisible a ojos de los habitantes de la sección. La burocracia municipal.
Planificación participativa	No tan participativa.
Partidos políticos	Riesgo de fractura de las organizaciones indígenas. Crecimiento de militancia política indígena. Intereses personales > intereses del pueblo.
Horizonte municipal	Los límites de las secciones no han sido aún internalizados por los indígenas, cuyos referentes territoriales son otros. Acudir al gobierno municipal no es costumbre. Mayor confianza en las organizaciones indígenas.
Capacitación	Insuficiente; solamente enfocada a la dirigencia indígena y no tanto a las bases.
Distracción	Movimento indígena concentrado en el tema de las reivindicaciones territoriales. Por tanto, el tema municipal fue opacado por el territorial.

En el contexto actual de las reformas y de la Participación Popular, la participación indígena viste varias formas en la planificación, en los gobiernos municipales e incluso en el aparato del poder ejecutivo. Si la participación es el derecho a determinar el tipo de desarrollo deseado, demandar al gobierno municipal que lo haga realidad, y opinar respecto a las ofertas municipales, la herramienta que lo permite es la planificación. Pero ocurre que la demanda indígena misma llega a ser distorsionada por la necesidad de cumplir con los formatos impuestos por las normas. De ahí la queja de un concejal guaraní ante la reelaboración del PDM de su sección por parte de consultores no guaraníes.

Para ser efectiva, la participación indígena debe contar con una base común, una suerte de plataforma clara para entrar en la competencia. Por otro lado, las elecciones deben servir para reforzar la presencia y unidad de los pueblos en su acceso al poder local, y no fomentar los conflictos: "Vamos a las elecciones no para hacernos dividir, sino para hacernos respetar", dice Lorenzo Pasabare, secretario de organización de la CIDOB. Para ello, se ha dado libertad a las organizaciones locales para elegir la propuesta política que resulte más interesante a los candidatos indígenas, haciendo prevalecer los intereses colectivos por encima de los personales. Pero al parecer, éstos últimos se han sobrepuesto a los intereses "étnicos", logrando que en un mismo municipio el voto indígena se fragmente ante múltiples propuestas. Al igual que Albó, nos preguntamos ¿qué hay de las lealtades? Al parecer, el costo del ejercicio de la democracia será la pérdida de la virginidad política.

En cuanto a las condiciones de participación indígena en el ejecutivo, principalmente en el VAIPO, ésta ha sido duramente criticada por el sector de los "mediadores" evocados más arriba, o sea, por las ONG que tradicionalmente acompañan a las organizaciones indígenas. Según ellas, incorporar a indígenas dentro de la repartición estatal encargada del tema indígena es una forma de cooptación de parte de los partidos de turno, la que anula la capacidad de crítica de los indígenas reclutados o contratados. Dentro del aparato del Estado, el indígena tiene la obligación de obedecer a la institución más que a su organización o a su pueblo: a este nivel, la participación indígena es contraproducente —como diría Elba Terceros.

Entonces, ¿estamos presenciando una ficción de participación? "El riesgo es que si no hay participación indígena real, procedente de las comunidades, el gobierno municipal queda en manos de indígenas, sí, pero dominados por los partidos políticos", señala Hugo Salvatierra, al hacer referencia a una dominación política en que los indígenas están sin estar.

¿Cuáles son las opciones reales para superar esta situación? Los guaraníes lo tienen muy claro: la clave de la participación está en la educación, el conocimiento, la capacitación, la preparación y el asesoramiento. La Capitanía de Kaipependi tiene una política al respecto: la formación de recursos humanos indígenas que se capacitan mediante becas de estudio y que luego tienen la obligación de retornar a sus comunidades a poner en práctica lo aprendido[18]. De hecho, los estudiantes pueden dar su opinión en las asambleas.

En Kaipependi, la participación en el marco municipal está asociada al tema del respeto hacia los guaraníes. ¿Es una medida para revertir la discriminación? La ley es concebida como algo irrenunciable, aunque tenga defectos. "Es algo importante estar en el poder, es histórico", decía un comunario. De hecho, de los tres casos estudiados, es en Gutiérrez que se ha llegado al nivel más avanzado en el proceso de reconocimiento de la participación indígena en el marco de la Participación Popular con la conformación de los distritos indígenas en las capitanías, mediante la elaboración de los planes de desarrollo distritales indígenas y del mismo plan de desarrollo municipal (PDM Gutiérrez 1997: 136, 144).

---

[18] "Tenemos gente nueva que está en universidades, pero no con esas miras todavía de algún día llegar al gobierno, ¿no? Pero estamos preparando personal; quizás más después se le ponga en la idea esta. (...) Nosotros no estamos muy mezquinos en estas cosas de que nuestra gente tenga que irse a la ciudad, trabajar por motivo de que en su tierra no hay el trabajo pero en sí que siempre mantenga lo que es el ser que reconozca que es guaraní, y que no se olvide y desde donde esté que apoye a sus comunidades", dice Rogelio Ayreyu.

3.2 Las alternativas de participación en el marco del municipio del siglo XXI

Si la situación es tal como la hemos descrito arriba, los pueblos indígenas estarían poco conformes con las formas de participación que ofrece el contexto reciente de la Participación Popular. Sin embargo, salvo las propuestas a ser incorporadas en la entonces (1999) futura Ley Orgánica de Municipalidades, relativas a la figura del municipio indígena y luego sólo a la del DMI (y que no fueron tomadas en cuenta), no se conocen propuestas alternativas indígenas sobre el concepto y los modos de ejercicio de la participación indígena.

Sin embargo, hemos intentado recoger el criterio de los indígenas de Urubichá y Villa Montes que participaron en los talleres —organizados en el marco de la investigación— acerca del municipio del futuro, del siglo XXI; eso en vísperas (fines de noviembre) de las elecciones municipales. Se emitieron opiniones[19] sobre la situación actual de los indígenas en estos dos municipios y se formularon propuestas para mejorar dicha situación. Obviamente, los contextos de cada sección son muy distintos (un municipio indígena y un municipio con minoría indígena) e esto influye en las opiniones emitidas.

Por un lado, se constata en Urubichá que los espacios abiertos mediante la Participación Popular para la participación indígena son suficientes, pero que están mal aprovechados. En Villa Montes, los pueblos weenhayek, tapiete y guaraní, al contrario, coinciden en señalar que son insuficientes, pues no se ha logrado ingresar a ellos. Como alternativa, desde la comunidad de Cururú (Urubichá) se propone, como solución al abandono de ciertas regiones dentro de una sección, que exista una representación geográfica en los concejos municipales.

Para que la relación entre las organizaciones indígenas y los gobiernos municipales sea de mayor beneficio y provecho para los

[19] En los talleres, se trabajó en tres módulos: pasado, presente y futuro. Para abordar el tema del futuro, se lanzaron una serie de preguntas para que los invitados indígenas, agrupados en comunidades en Urubichá y en pueblos en Villa Montes, emitieran su opinión al respecto. En vista de la diferencia de situaciones en cada sección, las preguntas no fueron idénticas.

pueblos indígenas, se sugiere —desde Urubichá— partir del conocimiento y reconocimiento mutuos, pero con mayor énfasis en los esfuerzos que debe realizar el gobierno municipal: darse a conocer a todos; informar a todos quién hace qué, cuáles son sus funciones de cada quien; poner a la entera disposición de la gente a los concejales, que para ello fueron elegido. Se tiene conciencia de la necesidad de la participación de la organización indígena en las actividades de planificación, por ejemplo, y se reclama la existencia de mecanismos periódicos de información sobre el desempeño del gobierno municipal respecto a la población en su conjunto. En guarayo, claro está.

Este tema ni siquiera ha sido abordado en Villa Montes, donde las relaciones entre las organizaciones y los gobiernos municipales son casi inexistentes. En cambio, la relación entre los partidos políticos y las organizaciones indígenas ha sido duramente condenada, pues las únicas consecuencias han sido el desentendimiento y la división del pueblo. A haber sido época electoral, a la pregunta relacionada con la existencia de programas de los candidatos que consideraran el tema indígena, la respuesta fue contundentemente negativa: a lo sumo, los partidos manipulan, pero no aportan.

¿En qué queda la participación? En Urubichá, la entidad designada para el ejercicio de la misma —al parecer— es la organización indígena, la que se quisiera fuera la que manejara directamente los recursos. Esta reacción se debe a que el gobierno municipal inspira cierto grado de desconfianza en los guarayos, mientras que su propia organización sí recibe la confianza absoluta de los indígenas. En Villa Montes no se menciona a las organizaciones: lo único que importa es "tener voz y voto" a la hora de tomar decisiones sobre el desarrollo. Pero, pese a todo, no se cuestiona mayormente la figura misma del gobierno municipal tal como existe, lo que sí se establece es que el gobierno ideal no sólo debería ser indígena, sino estar caracterizado por su capacidad, experiencia y honestidad, lo que prueba que existe la conciencia respecto a que ser indígena no garantiza una buena concejalía.

Y ya que se aceptan implícitamente las reglas del juego del "sistema", lo que se requiere para lograr un equilibrio entre la filosofía y el lenguaje de la Participación Popular, por un lado, y las culturas indígenas, por el otro, es el consenso, el respeto y la participación.

Esta última, hasta el momento, "desde el punto de vista indígena es una herramienta que se [...] practica sin mayor conocimiento y con muchas dificultades" (Grupo Tapiete, Taller de Villa Montes).

3.3 La responsabilidad de las organizaciones indígenas

El principal logro del movimiento indígena a fines del siglo XX es haber sido reconocido por la sociedad nacional, lo que ocurrió mientras, simultáneamente, se entraba en conciencia de la existencia de las poblaciones indígenas de tierras bajas. Al iniciarse el siglo XXI, el desafío consiste en que este reconocimiento pase por la efectiva participación indígena en el desarrollo local. En este nivel, los interlocutores privilegiados de los gobiernos municipales son las organizaciones indígenas.

En los municipios de Urubichá, Gutiérrez y Villa Montes existen ciertas similitudes entre dichas organizaciones, por ejemplo, en lo que hace a la personalidad de sus dirigentes. En sí, esta característica común a varias organizaciones (la excesiva personalización o dependencia de las organizaciones respecto a la figura de un líder en particular) puede llegar a ser contraproducente en la medida en que si la persona "clave" ya no está a la cabeza de la organización o bien ha "traicionado" sus intereses, la construcción de la legitimidad de la misma se derrumba. En los casos estudiados, ¿qué será ahora de las organizaciones sin sus líderes "históricos"? Dos de ellos acaban de retirarse del primer plano del escenario organizativo: José López ya no es capitán grande de los weenhayek y Rogelio Ayreyu ha dejado, tras años de dirección, la Capitanía de Kaipependi para intentar obtener —sin éxito— una concejalía en las elecciones municipales. Sólo Jaime Yubanore sigue en la carrera, pero al ser concejal (aunque opositor) ha dejado la CECU.

También se han identificado grandes diferencias entre las organizaciones indígenas de los tres municipios. Quizás en primer lugar deba mencionarse el tema de la jurisdicción, pues ésta va desde una comunidad (en el caso de las centrales comunales de Urubichá) hasta una provincia (en el caso de la ORCAWETA, en la provincia Gran Chaco). La Capitanía de Kaipependi cabe casi entera dentro de la sección de Gutiérrez y corresponde a un cantón (Eiti). Por consiguiente,

la "municipalización" del país ha tenido un impacto sobre la jurisdicción de estas organizaciones: ha permitido que Kaipependi elija pertenecer a una sección diferente de la original para recibir mejor atención por parte del gobierno municipal, mientras que ha desconcertado a la ORCAWETA poniendo fronteras entre Yacuiba y Villa Montes y cortando un proceso territorial que no contemplaba la rigidez municipal.

Por otro lado, la historia de las organizaciones deja un sello indeleble en el desempeño de los dirigentes: no es lo mismo ser capitán casi hereditario probablemente desde hace un par de siglos (como en el caso de Kaipependi) que estar a la cabeza de una organización creada por presiones externas y cuyo modelo ha sido copiado del modelo guaraní (caso weenhayek). En cuanto a las centrales comunales, su corte netamente sindical-campesino complementa la organización tradicional (pero no originaria) del cabildo indígena —por cierto, heredado de las misiones franciscanas—.

Esta amplia gama de situaciones repercute a su vez en los niveles de relacionamiento de la organización y sus interlocutores, en particular el gobierno municipal de la sección (o secciones) en la que ello ocurre. Mientras que la ORCAWETA se topa contra un muro de silencio o de rechazo, la CECU intenta controlar al gobierno municipal y ahora incluso penetrarlo, y la Capitanía de Kaipependi desea con toda fuerza (pero parece haber fracasado en el último intento) adueñarse de la alcaldía.

¿Con qué herramientas (solidez, madurez, capacidad de negociación, capital social, político y cultural) cuentan las organizaciones para relacionarse con los gobiernos municipales? Tanto factores externos como internos influyen para determinar la calidad de estas relaciones, y si entre los externos se debe considerar la predisposición de los gobiernos municipales, entre los internos no se puede dejar de lado la capacidad de gestión de las organizaciones indígenas. En este contexto, el tema de la formación de recursos humanos es muy importante, pero en la medida en que sean realmente de utilidad para la organización. Por ejemplo, los RPGI formados con el apoyo del Programa Indígena del PNUD, tanto con la SAE como con el VAIPO, pocas veces cumplen, una vez capacitados, con su función de técnicos

de apoyo de sus organizaciones. Existe un desaprovechamiento de los recursos humanos indígenas, con consecuencias que el pueblo indígena en su conjunto está pagando.

Este fenómeno nos remite al tema del alejamiento creciente entre dirigencia indígena y bases, así como a los conflictos internos encarados por los dirigentes, quienes se debaten entre los intereses del pueblo indígena, sus intereses personales y los políticos. Ahí se encuentra posiblemente una de las claves para mejorar la situación actual: el potenciamiento del control social. En efecto, muchos coinciden en señalar que más que la representación política en el seno del gobierno municipal, que finalmente no es un indicador de participación en la medida en que pueden haber concejales mudos o "traidores" a su causa, lo que importa es fortalecer el control social, el verdadero escenario para el ejercicio de la democracia. Tarea nada sencilla ésta, pues, tanto en el caso de Urubichá como en el de Gutiérrez, donde las organizaciones indígenas son relativamente sólidas, la autoridad de los dirigentes es difícilmente cuestionable. Si el comité de vigilancia no funciona y está siendo suplido por la organización indígena, llámese capitanía o central comunal, ¿quién y cómo se ejerce un control sobre la dirigencia indígena? De ahí derivan otras preguntas delicadas como: ¿hasta qué punto son representativas de sus bases?, ¿sobre qué construyen su legimitidad?

Por otro lado, Oxhorn (2000) considera que la Ley de Participación Popular representa un peligro para las organizaciones indígenas, no tanto por obligarlas a modernizarse, sino por hacerlo en forma "perversa", introduciendo dinámicas rentistas patrimoniales —lo que remite a la democratización de la corrupción—.

Revisando la agenda de las poblaciones indígenas para la nueva gestión municipal (2000-2004), constatamos que contrariamente a lo que ocurrió en el pasado, los concejales elegidos en diciembre 1999 en Urubichá son dirigentes experimentados, preparados para llevar adelante una gestión más productiva que la anterior. Por su parte, la población se ha vuelto más consciente y exigente y está decidida a llevar adelante un control social más estricto de los munícipes. En Gutiérrez la situación es más compleja: las elecciones se han traducido en un rechazo de la población a los dirigentes tradicionales de la

capitanía y de la APG. Pero los guaraníes desean llevar adelante un mayor control social sobre el gobierno municipal y sobre las subalcaldías, cuyos desafíos son crecientes. A futuro, no se presentan perspectivas muy concretas para mejorar la situación de los indígenas en Villa Montes, salvo en el tema de los distritos municipales —weenhayek y guaraní—, para lo cual las organizaciones se están dotando de nuevos mecanismos (por ejemplo, el parentesco en el caso weenhayek) para dar seguimiento y mejorar la situación de la única brecha abierta en esta sección para la participación[20].

4. Entonces...

Algunos (Patzi s/f.) tienden a considerar la Ley de Participación Popular como heredera de la Revolución Nacional, al compartir características civilizatorias o "ciudadanizantes" y homogeneizadoras[21], lo que contradice su propósito primero. En efecto, en la práctica, su deseo de revertir la homogeneización característica de las disposiciones post revolucionarias de 1952 ha sido rebasado por la realidad:

> [A] la LPP se la ve frecuentemente como escepticismo, como una fórmula para una homogeneización en virtud de la cual todas las personas actúan en conformidad con un conjunto de reglas, ya sea que se trate de crear los Comités de Vigilancia, acatar plazos impuestos a menudo por razones de eficiencia, ajustar presupuestos para tener en cuenta las prioridades de financiación o los requisitos de organismos externos y así sucesivamente (Oxhorn 2000).

La respuesta indígena a ello puede ir por dos vías o puede optar por una simbiosis de las mismas: por un lado, adoptar los nuevos "códigos de la modernidad" y, por otro, desarrollar una identidad

---

20 En la mayoría de los casos, las organizaciones indígenas y ahora los gobiernos municipales cuentan con el respaldo activo de organizaciones no gubernamentales que desempeñan actividades de capacitación en materia de gestión municipal. La figura del mediador persiste, impidiendo aún relaciones directas entre indígenas y Estado, aunque sea a nivel local. Sin embargo, la meta de estos mediadores parece ser el desarrollo de las capacidades indígenas para lograr una mayor autonomía.

21 Por otro lado, a igual que en la década de los años cincuenta, la Ley de Participación Popular está potenciando grupos sociales organizados (ya no los sindicatos campesinos, sino las organizaciones indígenas, por ejemplo).

y mecanismos de "resistencia", reivindicando un tratamiento diferenciado que sepa respetar particularidades y diferencias.

El acceso al poder dentro de los espacios de la Ley Participación Popular requiere que los pueblos indígenas intenten descifrar el *ethos* burocrático estatal que establece las formas de participación política en los espacios públicos (donde la representatividad está mediatizada por la ley). Ésta no reconoce la cultura y las formas de participación de estas comunidades, pero establece dinámicas de participación enmarcadas en contextos reglamentarios que delimitan el accionar político de los individuos a la política partidaria y que desestructuran las formas organizativas tradicionales indígenas.

Por tanto, el ingreso de los indígenas a esta dinámica establecida por la ley implica un "disciplinamiento" de los cuerpos individuales y colectivos indígenas en torno a formas de participación establecidas por el poder político determinado por el Estado, donde lo indígena sigue siendo ajeno, extraño a un mundo occidental que sólo quiere legitimar una arbitrariedad cultural.

Al mismo tiempo, este mundo occidental no puede reconocer que estas culturas sean diferentes, que no prioricen necesariamente la acumulación de capital económico, que satisfagan necesidades a través de un ámbito simbólico donde la eficiencia y eficacia en control y manejo de los recursos no tiene el mismo impacto social que en los espacios urbanos. Por tanto, la Ley de Participación Popular y sus formas de organizar el poder se descontextualiza en los espacios indígenas debido a las diferencias existentes en las distintas lógicas de distribución del poder.

Ante un Estado con una identidad legitimadora y una arbitrariedad cultural, dichas lógicas forman en el sector indígena una identidad de resistencia (Castells 1998) que se evidencia a través de actitudes destructivas y de indiferencia (hacia lo que preveía la planificación participativa, por ejemplo) ante los proyectos de "ciudadanización", buscando trincheras para la supervivencia de su cosmovisión. Ésta se combina con una identidad de proyecto que busca en los espacios públicos, a través de la apropiación de los materiales culturales (la lecto-escritura, los intentos por entender la dinámica

estatal, el moldeo de las organizaciones indígenas a las demandas oficiales, etc.), construir una identidad que redefina su posición en la sociedad y que le sirva para transformar la estructura social que sigue negándole su existencia, así como sus formas culturales de organización. Esta identidad proyecto implica un proceso de "hibridación cultural" (Garcia Canclini 1989: 13-15) que no busca abandonar lo tradicional, sino convertirlo en medio de diferenciación social y obtención de una ciudadanía diferenciada, la que reconocería algunas formas derivadas de la pertenencia a un grupo y la que sólo podría acomodarse a esta dinámica cuando sus miembros tuvieran derechos específicos basados en una perspectiva colectiva y comunitaria (Kymlicka 1996: 57-62). Las demandas recientes presentadas por la CIDOB (junio 2000) reflejan este espíritu al reclamar un tratamiento diferenciado al Estado boliviano[22], sentando las bases para una discriminación positiva hacia lo indígena. ¿A eso quería llegar la Participación Popular?

---

[22] Entre las "Seis bases para dar sostenibilidad al desarrollo indígena con dignidad", la CIDOB reclama la "Declaración de las TCOs como municipios con régimen especial. Respaldados en la Constitución Política del Estado: demandamos que se reconozcan a las TCOs como municipios indígenas con régimen especial y cuyas autoridades se elijan de acuerdo a los usos y costumbres de cada pueblo. Esta medida es imprescindible para lograr la igualdad de condiciones y oportunidades a los pueblos indígenas con el acceso a los recursos de participación popular y del TGN para financiar la salud y la educación en las TCOs". Citado en CIDOB - Nota de prensa, 5.07.2000.

Conclusión

En el Municipio se expresa la diversidad étnica y cultural de la República.
(Art.3º/II, LOM)

La aplicación de la Ley de Participación Popular ha significado mucho para el conjunto del país al constituir un importante desafío para la construcción de la democracia y de la ciudadanía. El recorrido por los municipios de Urubichá, Gutiérrez y Villa Montes ha permitido ver la evolución de los mismos y sobre todo el impacto de la aplicación de la Ley en su población indígena entre 1994 y 1999: a nivel local, los cambios que ha significado la Participación Popular para los pobladores de las secciones municipales "revitalizadas" por este proceso aparentemente no han alcanzado la dimensión esperada.

A partir del estudio, observamos que los impactos de la Ley podrían calificarse de manera simplista en buenos y malos, aclarando que los unos no excluyen a los otros. Por un lado, los aspectos positivos de la aplicación de la Ley de Participación Popular pueden resumirse de la manera siguiente:

- Los indígenas han accedido al poder local al ocupar concejalías e incluso alcaldías en los municipios de estudio.

- Al parecer, se crea o consolida la conciencia territorial, la noción de adscripción a una sección municipal, además de pertenencia a un conjunto étnicamente diferenciado.

- La Ley de Participación Popular ha permitido la incorporación al ordenamiento territorial administrativo de unidades cuyas jurisdicciones tienen sentido para los indígenas: en Urubichá, se constata una adecuación entre la figura de la organización comunal y la organización territorial de base, fundiéndose la

una dentro de la otra. En Gutiérrez, las dos capitanías de la sección han "recuperado" una figura legal posibilitada por la Ley de Participación Popular al ponerse el traje de los distritos municipales indígenas. Aquello, sin restarles autonomía en tanto organizaciones indígenas, ha abierto la oportunidad para captar con mayor cabalidad los recursos del municipio a favor de los indígenas. En Villa Montes, la Participación Popular ha sido percibida como un instrumento para la consolidación territorial: fue en este espíritu que se constituyó el distrito municipal weenhayek, que creó muchas expectativas en la población.

- Asimismo, las organizaciones indígenas están viviendo un proceso de aprendizaje de mayor autonomía, librándose paulatinamente de los mediadores para establecer una relación directa con los gobiernos municipales.

- Varias nuevas obras y actividades benefician, si no al conjunto, por lo menos a una parte de la población, con inversiones orientadas principalmente al área social, en desmedro —por ahora— de lo productivo. Existe un interés creciente de la población por impulsar al gobierno municipal a captar mayores recursos para mejorar la calidad de las inversiones.

Sin embargo, los impactos negativos son más numerosos, profundos y peligrosos que los anteriores. Para la población indígena en su conjunto, la aplicación de la Ley de Participación Popular ha sido poco efectiva en la medida en que:

- El gobierno municipal sigue siendo una entidad proveedora de servicios básicos y la planificación participativa no tiene eco alguno en las comunidades, pues si bien éstas participan en el proceso, no ven los resultados de la misma.

- Las comunidades alejadas de la capital de la sección municipal no se benefician de las inversiones ni participan en la dinámica de las actividades. En Gutiérrez, los beneficios han llegado a las comunidades más importantes del municipio, las que se encuentran sobre los caminos, pero las que están a trasmano no han

sentido hasta el momento el impacto de la medida en términos de inversión y menos de participación y/o decisión sobre su porvenir. En Villa Montes, la Participación Popular parece no haber llegado al área rural y menos al sector indígena: por un lado, las inversiones han sido mayormente destinadas al sector urbano y peri-urbano; por otro lado, al tratarse de una "minoría étnica", las poblaciones indígenas no cuentan con concejales indígenas dentro del gobierno municipal, por lo que siguen sin tener acceso a los espacios de decisión.

- Además, los niveles de ingreso de la población no han mejorado sustancialmente; los problemas de tenencia de la tierra persisten; y en caso de catástrofes naturales (sequía en Gutiérrez, inundaciones en Villa Montes o incendio en Urubichá), con o sin Participación Popular, los gobiernos municipales no se encuentran en condiciones de enfrentarlas.

Aunque la aplicación de la Ley de Participación Popular haya sido llevada a cabo por operadores que en gran medida venían de una tradición de izquierda y de organizaciones no gubernamentales, y haya sido recibida por una dirigencia indígena formada durante variados años para comprender al Estado, y, finalmente, haya sido ejecutada por personas y grupos que creían y aún creen en ella, los resultados no han sido los esperados, por una serie de aspectos, algunos de los cuales pasamos a resaltar.

En primer lugar, la falta de comprensión de los complejos escenarios locales, tanto de parte de los operadores de la ley como de la dirigencia indígena. Allí interactúan culturas, comportamientos y actitudes distintas, a veces en un marco de conflictos latentes. Técnicos estatales como dirigentes indígenas parten de la premisa de que es suficiente establecer espacios de diálogo para entenderse de manera rápida. Por ello, el Estado desarrolla campañas y estrategias de comunicación específicas y un sinnúmero de talleres a los que los dirigentes indígenas asisten y donde se adhieren a la implementación de la medida, logrando un avance momentáneo (etapa de aceptación). Pero a ello le sigue una etapa de desconcierto, en la que ambas partes empiezan a manifestar críticas, por ejemplo, en las apreciaciones de los técnicos acerca de la debilidad de las organizaciones indígenas o

de su aculturación en la adopción de prácticas de corrupción; así como en las apreciaciones de los indígenas que manifiestan que los técnicos no entienden lo que quieren decir o que redactan documentos a partir de lo que los indígenas nunca dijeron, etc. Ambos coinciden en indicar que la "culpa" de que la aplicación de la Ley de Participación Popular no tenga los efectos esperados recae en los alcaldes y los grupos locales de poder, olvidando que en algunos casos fueron los indígenas los que asumieron el gobierno municipal y que, en otros casos, fueron los mismos técnicos los que asesoraron y diseñaron las políticas municipales, tan criticadas.

La solución no consiste solamente en la comprensión de estos escenarios en su profunda complejidad, sino —como señala Colombres— en asumir que estos aspectos se viven bajo criterios valorativos diferentes. No es suficiente tratar de entender al "otro" en función de asimilarlo traduciendo sus códigos, sino aceptando la diferencia y dándole la posibilidad de que la misma se exprese sin prejuicios. Esto sería posible en los marcos de la autogestión de los pueblos indígenas en sus espacios territoriales o dentro de las estructuras societales que ellos han creado o establecido como defensa frente a la dominación, hecho que ciertamente el Estado nacional y los grupos dominantes están lejos de poder aceptar[1].

En segundo lugar, encontramos el miedo, tanto en los grupos que dominan el aparato estatal, como en la dirigencia indígena, respecto a asumir y adecuarse a las transformaciones que implica la implantación de una medida como la Ley de Participación Popular. Por una parte el Estado y los grupos dominantes generan una corriente de apertura para que los pueblos indígenas participen[2], pero

---

1 Esto es claramente perceptible en la resistencia pacífica del Estado a titular algunas demandas de TCO, por ejemplo.

2 Por ejemplo, se considera que una de las bondades de la Ley de Participación Popular radica en su deseo de revertir procesos históricos de exclusión, mediante la recuperación de elementos indígenas con miras a crear un sistema político respetuoso de la diversidad y de los derechos sociales de los ciudadanos, pero a partir de la combinación de elementos de la democracia representativa occidental con los de la "democracia étnica" (Rojas O. 1994). Para ello, se partió de supuestos quizás errados, como el hecho de que las organizaciones indígenas fueran compatibles con estructuras propuestas por la Ley, que estuviesen dispuestas a aplicarla y se encontraran en

en la práctica introducen mecanismos de control (como estilos de planificación, formas codificadas institucionalizadas de participación, determinaciones definidas y legalmente establecidas de necesidades y satisfactores de las mismas) que si bien se establecen a partir de procesos de concertación, en el fondo no hacen otra cosa que mostrar el temor a que sean los propios indígenas los que apliquen la ley y asuman su propio destino —y, con él, parte del destino del país—. Por otra parte, los indígenas y principalmente los dirigentes asumen las medidas, pero rápidamente adoptan una actitud pasiva frente al fracaso de las mismas, tanto por recelo hacia lo que propone el Estado, expresando su falta de confianza en las instituciones, como por una frustración generada por la existencia de "factores de intermediación" que no pueden manejar ni comprender. Asimismo son plenamente conscientes de que la radicalización de determinadas medidas —como la democratización interna o los mayores niveles de participación y la movilización misma— implican la transformación de las relaciones internas dentro de su pueblo, lo que podría conducir a la pérdida de ciertas prerrogativas y, sobre todo, a la posible desestructuración de sus organizaciones con la intervención de los partidos políticos, las iglesias, la escuela, etc.

Entonces, al parecer, cada día son menores los niveles de participación y las expectativas en torno a ella, lo que se manifiesta en el desinterés por la planificación para el desarrollo local, en la falta de control de los gastos que realiza la administración municipal o en los rubros de inversión de los recursos. Los indígenas se dan cuenta de que aunque existan recursos para solucionar sus problemas —lo que no es real por la escasez de los mismos y la dimensión de los problemas—, la aplicación de la ley sólo puede llevarse a cabo bajo los parámetros establecidos por el Estado y por la tecnocracia que cuenta con el capital cultural requerido para ello.

Aquello ha permitido vislumbrar con mayor nitidez el divorcio existente entre las intenciones del Estado central, donde se diseñan

---

condiciones de hacerlo o, simplemente, que fueran realmente representativas. "En menor grado, también pueden haberse suscitado ciertas suposiciones acerca de la 'autenticidad' y naturaleza democrática de la cultura indígena representada en estas organizaciones que podrían no ser totalmente correctas" (Oxhorn 2000).

las políticas[3] y se toman las decisiones, y la realidad de los gobiernos y autoridades locales. En efecto, la cara más cercana del Estado resultó finalmente ser la del gobierno municipal y la alcaldía, con un rostro más real y concreto. Como reza una frase ya celebre acuñada en tiempos del inicio del proceso: "Ahora renegamos de cerca", indicando de esta manera que los interlocutores de los ciudadanos ya son visibles, aunque su desempeño siga siendo insatisfactorio. Esto refleja también la dicotomía entre un Estado central, teóricamente favorable a la inserción y participación de los pueblos indígenas, y el nivel local, más reacio a ello.

Las contradicciones entre las intenciones, la potencialidad y los límites de la ley ponen de relieve el hecho de que se trata de un instrumento que intenta contribuir a la consolidación del Estado nacional, desde una perspectiva integracionista unilateral emitida por grupos que se reivindican como sujetos históricos y que consideran que todo se sintetiza en una lógica de mercado. En el fondo, la intención no es otra que hacer del indígena un ciudadano y del ciudadano un consumidor de bienes; así como la lógica no es otra que la occidental o, por lo menos, ajena[4]. Estos límites son producto de las percepciones ideológicas a partir de las cuales se elaboró la Ley de Participación Popular, los intereses de la tecnocracia estatal, así como de la dirigencia de los pueblos indígenas. Esto evidencia una vez más la existencia de conflictos y desencuentros tan graves como en el pasado, o quizás más dramáticos al existir la conciencia de ellos.

Por consiguiente, se puede afirmar que uno de los principales límites de la Ley Participación Popular consiste en que ésta no ha logrado ser —ni se constituye aún en— una vía concreta para incorporar a los indígenas al Estado nacional, resultando ser, más bien, una medida por la que los pueblos indígenas se ven "mediatizados" por los

[3] Si bien la Ley de Participación Popular surgió mediante un largo proceso de consulta y discusión con distintos sectores de la sociedad, recogiendo una variedad de propuestas, la mayoría de la población boliviana —y algunos intelectuales y políticos— la consideran aún como un "regalo" del Estado a la sociedad en el sentido de que no se luchó por ella más que en el papel.

[4] Sintéticamente, ¿se podría resumir la historia indígena en la dolorosa y larga transición de bárbaro a neófito, de neófito a ciudadano y de ciudadano a consumidor?

requerimientos técnicos y las formas de participación que la misma ley plantea. Desde luego, es evidente que los problemas de aplicación no pueden explicarse solamente a partir de la cultura. El mundo indígena no está completamente separado o aislado del resto de la sociedad boliviana. Salvo en casos de aislamiento geográfico conjugado con una etnicidad exacerbada, los indígenas están permeabilizados, incluso en los pueblos que mantienen una fuerte identidad indígena. La sociedad boliviana no está constituida en bloques herméticos y ajenos, sino en grupos que interactúan entre sí. El problema no radica en que se contradigan sistemáticamente, sino que no dialoguen. Para que la Ley de Participación Popular alcance sus metas, tiene que haber negociación o esfuerzo para lograr un consenso entre los actores involucrados, en particular, en lo refiere a los indígenas. Ambos sectores, el estatal y el comunal, pueden comunicarse. Las comunidades indígenas tienen mucho que aportar para que la Participación Popular funcione mejor, pero el Estado, tanto a nivel central como en niveles locales, debe darles la oportunidad de llevar a la práctica sus contribuciones[5]. Este sería un cambio significativo y necesario.

Muchas preguntas quedan sobre el tapete, acerca de temas tan variados como la ambivalencia entre gestión municipal y gestión territorial (pues la mayoría de los municipios con población indígena cuentan con demanda de TCO) o el futuro de la figura del distrito municipal indígena. Por otro lado, los papeles tanto del Estado como de las organizaciones indígenas deberían quizás ser discutidos y redefinidos. Sería tal vez prudente no perder de vista el contexto mayor del conjunto de la sociedad civil, en la cual las relaciones interétnicas podrían desarrollar manifestaciones de tensiones sociales, a raíz del resentimiento de la población *karai* o no indígena que ve el tratamiento supuestamente preferencial al sector indígena. Finalmente, al inicio de un nuevo milenio, la pregunta clave a hacer a los indígenas es la de saber si están dispuestos a enfrentar los retos de la modernidad.

---

[5] Quizás sea finalmente la forma adecuada de exigir un "tributo" indígena: ya no financiero, ya no laboral, sino democrático, aportando a la construcción del país. "De cualquier manera, lo que cabe preguntar no es si las culturas indígenas pueden o deben permanecer en alguna forma idealizada, prístina, sino si los indígenas van a participar activamente en conformar la construcción social de identidades culturales —las suyas propias así como la identidad nacional del pueblo boliviano como un todo" (Oxhorn 2000).

La Ley de Participación Popular parece haber pasado, en el año 2000, a una velocidad superior que en la etapa anterior (1994-1999), dedicada en gran parte a la interiorización del proceso por parte de los principales actores. Ahora el proceso se extiende ya no tanto en superficie como en profundidad: no se trata de convencer a las élites, a los dirigentes, a las autoridades, sino de realizar trabajos de información para la totalidad de la población, debiéndose trabajar, simultáneamente, en lo que espera la gente del gobierno municipal, más allá de lo social: en el desarrollo[6]. Desde el punto de vista indígena, se debe buscar maneras alternativas de apropiarse del municipio sin pasar necesariamente por la representación política y consiguiendo, sin embargo, el protagonismo en las acciones de desarrollo[7]. Por otro lado, uno de los méritos indiscutibles de la Ley de Participación Popular —y de cuyos réditos se benefician los indígenas— es haber obligado a los bolivianos y bolivianas a fijarnos en lo local, en este caso, la sección de provincia. Un nuevo mapa de Bolivia se está diseñando frente a nuestros ojos, en el cual las poblaciones indígenas ya no son manchas borrosas e irreales, sino personas de carne y hueso que piensan, hablan, se hacen escuchar y toman decisiones. Este hecho por sí sólo hace de la Participación Popular un proceso que valió la pena desencadenar.

---

[6] A modo de recomendaciones para los distintos sectores involucrados, podríamos mencionar lo siguiente. Para el Estado: profundizar el trabajo de difusión de la ley y otras normas que involucren a la población, quizás desde la escuela; elaborar un léxico acerca del vocabulario estatal; fortalecer los distritos municipales indígenas con la elaboración de los planes de desarrollo distritales indígenas. Para los gobiernos municipales: aplicar los PDDI cuando existen; respetar a los actores sociales indígenas creando mecanismos de relacionamiento; respetar la figura del subalcalde indígena y permitir que sea una persona designada por la organización indígena; impulsar el desarrollo local a partir de los potenciales indígenas. Para los mediadores: continuar su trabajo de acompañamiento a la aplicación de la Participación Popular en áreas indígenas; apoyar el trabajo de formación y capacitación de recursos humanos indígenas.

[7] Las recomendaciones para el sector indígena, por lo menos para su dirigencia: desarrollar la capacitación de la dirigencia; recuperar los recursos humanos previamente formados e identificar recursos potenciales; impulsar la creación de nuevos distritos indígenas y mancomunar los distritos existentes cuando sea necesario; ejercer el control social; involucrarse en las nuevas instancias previstas por la LOM, como los consejos consultivos; rescatar otros niveles de participación: provincial y departamental; desarrollar estrategias de potenciamiento de las TCO.

Bibliografía y fuentes

1. Fuentes

Ley Orgánica de Municipalidades, 1985.
Ley 1551 de Participación Popular, 1994.
Ley 2028 Orgánica de Municipalidades, 1999.

APG
1987-97 *Libros de actas.*

COPNAG
1987-97 *P+a Ñemoñetaguasu. Plan de acciones del pueblo guarayo, 1999-2003.* Ascensión de Guarayos. (ms.).

CIDOB
1992 *Proyecto de Ley de Pueblos Indígenas del Oriente, Chaco y Amazonia Boliviana.* Ed. El País: Santa Cruz.
2000 *Plataforma de propuesta de los Pueblos Indígenas. Bolivia pluriétnica.* Santa Cruz. (ms.)

CIDOB-CSUTCB-CSCB
1998 *Hacia el municipio indígena campesino originario. Propuesta de modificación de la Ley Orgánica de Municipalidades.* (ms.).

CIDOB-CEJIS
1999 *Documento de discusión de las organizaciones indígenas en el marco de la reforma a la LOM: distritos y mancomunidades de distritos municipales indígenas.* (ms).

CIDOB-CSUTCB-CSCB-FNMCB/BS

1999 *Propuesta de artículos a incluir en el proyecto de Ley Orgánica de Gobiernos Municipales*. (ms.).

Gobierno Municipal de Gutiérrez-PDCR

1997 *Plan de Desarrollo Municipal de Gutiérrez*. (ms.).

Gobierno Municipal de Urubichá-CEASE

1997 *Plan Participativo de Desarrollo Municipal Sostenible*. (ms.).

Gobierno Municipal de Urubichá

1997 *Plan Anual Operativo, 1997*. (ms.).

1998 *Plan Anual Operativo, 1998*. (ms.).

Gobierno Municipal de Villa Montes-Embajada Real de los Países Bajos

1997 *Plan de Desarrollo Municipal, 1998-2002*. (ms.).

Gobierno Municipal de Villa Montes

1997 *Plan Anual Operativo*. (ms.).

1998 *Plan Anual Operativo*. (ms.).

1999 *Informe de Gestión*. (ms.).

1999 *Plan Anual Operativo*. (ms.).

INE-SAE-CIDOB

1996 *Primer Censo Indígena Rural de Tierras Bajas (1994)*. SAE/PNUD: La Paz.

UAGRM

1998 *Plan Distrital de Desarrollo Indígena Kaipependi Karobaicho*. VPPFM/Prefectura de Santa Cruz/PDCR/Gobierno Municipal de Gutiérrez/Capitanía de Kaipependi Karobaicho: Santa Cruz. (ms.)

Páginas Web de:

Corte Nacional Electoral	www.cne.gov.bo
Honorable Congreso Nacional	www.congreso.gov.bo
Instituto Nacional de Estadística	www.ine.gov.bo
Ministerio de Información	www.comunica.gov.bo
Unidad de Análisis de Políticas Económicas	www.udape.gov.bo
Viceministerio de Planeamiento Estratégico y Participación Popular	www.vppfm.gov.bo

2. Bibliografía

Aguilar, Gonzalo

1999 "Nativos del sudeste en la Guerra del Chaco". En: *Bolivia en transición. La Guerra del Chaco* 6. La Razón/Coordinadora de Historia: La Paz.

Albó, Xavier

1990 *La comunidad hoy. Los guaraní chiriguano* 3. CIPCA: La Paz.

1999a *Ojotas en el poder local. Cuatro años después*. CIPCA/PADER COSUDE/Hisbol: La Paz.

1999b *Iguales aunque diferentes. Hacia unas políticas interculturales y lingüísticas para Bolivia*. Ministerio de Educación/UNICEF/ CIPCA: La Paz.

Albó, Xavier, Gonzalo Rojas O. y Esteban Ticona

1995 *Votos y wiphalas. Campesinos y pueblos indígenas en democracia*. CICPA/Fundación Milenio: La Paz.

Almaraz, Alejandro

1996 "Defendamos a los pueblos indígenas de la Participación Popular". En: *Artículo Primero* 2. CEJIS: Santa Cruz.

Altamirano, Diego

1979[1699?] *Historia de la misión de los Moxos*. Instituto Boliviano de Cultura: La Paz.

Alvarsson, Jan

1992 *Proyecto Territorio weenhayek-mataco. Estudio socio económico, ecológico y jurídico*. MACA/IIB: La Paz. (ms.)

1993 *Yo soy weenhayek: una monografía breve de los mataco-noctenes de Bolivia*. MUSEF: La Paz.

Anasagasti, Pedro

1992 *Los franciscanos en Bolivia*. Don Bosco: La Paz.

Archondo, Rafael (ed.)

1997 *Tres años de Participación Popular. Memoria de un proceso*. SNPP: La Paz.

Ardaya Jiménez, Rosendo

1997 *Historia del desarrollo económico de Santa Cruz hasta 1952*. Ed. Universitaria: Santa Cruz.

Arias, Iván

1996 "Cotidianeidad e interacción: el proceso social de la Participación Popular". En: *Apre(he)ndiendo la Participación Popular*. MDH/SNPP/PNUD: La Paz.

Arrieta, Mario *et al.*

1990 *Agricultura en Santa Cruz: de la encomienda colonial a la empresa modernizadora (1559-1985)*. ILDIS: La Paz.

Asamblea del Pueblo Guaraní

1999 *Propuesta de anexo de incorporación de demandas al Plan Macroregional de Desarrollo Económico y Social del Chaco boliviano por parte de los indígenas del Chaco*. Camiri. (ms.).

Ayo, Diego

1998 "Los distritos municipales". En: VVAA: *Participación Popular: una evaluación aprendizaje de la Ley*. VPPFM: La Paz.

Balslev, Anne

1997 *Distritos municipales indígenas en Bolivia. Las primeras experiencias en el Chaco*. SAE: La Paz.

Bedarida, Francois
1997 "L'histoire du temps présent". En: *Sciences Humaines* H.S. 18 (sept.-oct.).

Booth, David, Susanne Clisby y Charlotta Widmark
1997 *Popular participation: democratizing the state in rural Bolivia.* SIDCA: Stockholm.

Calderón, Fernando (coord.) y Rafael Archondo (ed.)
1998 *Desarrollo humano en Bolivia, 1998.* PNUD: La Paz.
2000 *Informe de desarrollo humano en Bolivia, 2000.* PNUD: La Paz.

Cardús, José
1886 *Las misiones franciscanas entre los infieles de Bolivia.* Barcelona.

Castells, Manuel
1998 *La era de la información: economía, sociedad y cultura. El poder de la identidad.* Vol. II. Alianza: Madrid.

Castro, María Dolores
1997 *La viva voz de las tribus. El trabajo del ILV en Bolivia, 1954-1980.* VAIPO: La Paz.

CEADES-COPNAG
1998 *Diagnóstivo de comunidades y centrales. Memorias de talleres I, II, III y IV. Resumen y logros del proyecto.* Santa Cruz (ms.).

Chávez, Rafael
1996 "Municipios, Participación Popular y Pueblos Indígenas. Entrevistas a dirigentes indígenas". En: *Artículo Primero* 1. CEJIS: Santa Cruz.
1999 *Diagnóstico regional y oferta programática en favor de los pueblos indígenas de Santa Cruz.* MDSP/VAIPO/Proyecto PAP Holanda: Santa Cruz. (ms.).

Chávez Corrales, Juan Carlos (comp.)
1998 *Las reformas estructurales en Bolivia.* Fundación Milenio: La Paz.

Chiovoloni, Moreno
1998 *Identificación de necesidades espaciales. TCO del pueblo tapiete.* VAIPO/Proyecto Identificación y Consolidación de TCO y Áreas territoriales indígenas de Bolivia: La Paz. (ms.).

CIDOB
1999a "Plan estratégico, 1999-2002". En: *Oyendú* 4. CIDOB: Santa Cruz.
1999b "Pueblos indígenas y participación política". En: *Oyendú* 5. CIDOB: Santa Cruz.
1999c "Pueblos indígenas en el nuevo milenio". En: *Oyendú* 6. CIDOB: Santa Cruz.

CIPCA
1991 *Por una Bolivia diferente. Aportes para un proyecto histórico popular.* CIPCA: La Paz.

Colombres, Adolfo
1984 *La hora del "bárbaro" (bases para una antropología social de apoyo).* 2da ed. Editorial Premia: Buenos Aires.

Comajuncosa, Antonio y Alejandro Corrado
1884 *El Colegio Franciscano de Tarija y sus misiones. Noticias históricas recogidas por dos misioneros del mismo colegio.* Tipografía del Colegio de San Buenaventura: Quarachi.

Crespo, Gastón
1997 *El pueblo weenhayek.* (ms.).

Cuadros, Diego (comp.)
1991 *La revuelta de las nacionalidades.* UNITAS: La Paz.

Cunill, Nuria.
1991 *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los estados latinoamericanos.* Editorial CLAD: Caracas.

Dandler, Jorge y Juan Torrico
1984 "El congreso nacional indígena de 1945 y la rebelión de Ayopaya (1947)". En: Jorge Dandler y Fernando Calderón (comp.): *Bolivia, la fuerza histórica del campesinado*. CERES/UNRISD: Cochabamba.

De Vries, Aldert
1998 *Territorios indígenas en las tierras bajas de Bolivia. Un análisis de su estado a 1998*. CIDOB/CPTI-SNV: Santa Cruz.

Díez Astete, Alvaro y David Murillo
1998 *Pueblos indígenas de tierras bajas. Características básicas*. MDSP/VAIPO/PNUD/PI: La Paz.

DNOTA
1997 *Distritación municipal o el sueño de un orden territorial*. SNPP: La Paz. (ms.).

D'Orbigny, Alcide
1994 *Viajes por Bolivia*. Ed. Juventud: La Paz.

García Canclini, Néstor
1989 *Culturas híbridas*. Grijalbo: México.

García Linera, Alvaro
1994 "Participación neoliberal y simulación neocolonial". En: *Cuadernos de discusión* 4. La Paz.

Garrido, Javier *et al.*
1997 *La sociedad global. Educación, mercado y democracia*. Planeta: México.

Giannecchini, Doroteo
1995 *Album fotográfico de las misiones franciscanas en la República de Bolivia a cargo de los colegios apostólicos de Tarija y Potosí*. Banco Central de Bolivia/Archivo y Biblioteca Nacional de Bolivia: La Paz.
1996 *Historia natural, geográfica, lingüística del Chaco boliviano*. Centro Eclesial de Documentación/FIS: Tarija.

Gordillo, José (comp.)
1998 *Arando en la historia. La experiencia política campesina en Cochabamba*. PLURAL/CERES/UMSS/CEP: La Paz.

Goudsmit, Into y James Blackburn
2000 "Planificación participativa: una experiencia ambigua". En: *T'inkazos* 6. PIEB: La Paz.

Guerra, Rosario *et al.*
1996 *Pueblos indígenas de las tierras bajas de Bolivia. Catálogo etnológico*. CEDOIN/SIDMI/MUSEF/CICPA: La Paz.

Gustafson, Bret
1996 *Guía para la investigación de nuestras culturas y nuestros idiomas*. SNE/SNAEGG/CIDOB/UNICEF: La Paz.

Gutiérrez, Julio.A.
1980 *Delegación del Gran Chaco (previsiones para su conservación y su defensa, 1926-27)*. UAGRM: Santa Cruz.

Guzmán Boutier, Omar
1998 "Demandas del Comité de Vigilancia o cuán efectivo es el control social". En: VVAA: *Participación Popular: una evaluación aprendizaje de la Ley*. VPPFM: La Paz.

Heijdra, Hans
1996 *Participación y exclusión indígena en el desarrollo*. APCOB: Santa Cruz.

Hermosa Virreira, Wálter
1950 *Los pueblos guarayos: una tribu del oriente boliviano*. Ed. Universo: La Paz.

Klein, Herbert
1982 *Historia general de Bolivia*. Ed. Juventud: La Paz.

Kymlicka, Will
1996 *Ciudadanía multicultural*. Paidós: Madrid.

Langer, Erick y Zulema Bass Werner (comp.)
1987 *Historia de Tarija. Corpus documental.* Tomo V. UAJMS: Tarija.

Lehm, Zulema *et al.*
1993 *Bolivia: estudio de caso del pueblo guarayo. Santa Cruz:* COICA-CIDOB-Oxfam (*Estudio estratégico de subsistencia, desarrollo autónomo y manejo sustentable de los recursos para los pueblos indígenas y sus territorios en la cuenca amazónica*). (ms).
1995 "El pueblo guarayo de Bolivia". En: *Economía indígena y mercado. Los desafíos del desarrollo autónomo.* OXFAM/COICA: Lima.

Lema, Ana María (coord.)
1998 *Pueblos indígenas de la Amazonía boliviana.* TCA/PNUD/FIDA/CAF: La Paz.

Lema, Ana María
2000 *Estudios socio-lingüísticos y socio-educativos con pueblos originarios de tierras bajas de Bolivia: informes sobre los pueblos weenhayek y tapiete.* PROEIB Andes: Santa Cruz. (ms.).

Marinissen, Judith
1995 *Legislación boliviana y pueblos indígenas. Inventario y análisis en la perspectiva de las demandas indígenas.* CEJIS/SNV: Santa Cruz.

Martínez Montaño, José (coord.)
2000 *Atlas de las Tierras Comunitarias de Origen.* Plural: La Paz.

Medina, Javier
1999 *¿Qué Bolivia es posible y deseable? Repensar la economía, el desarrollo y la modernidad desde lo local y el nuevo paradigma, para no desaparecer en la globalización.* UASB/PADER COSUDE: Sucre.

Memoria que el Ministro de Relaciones Exteriores y Colonización presenta al Congreso Nacional de 1887
1887 Tipografía de El Cruzado: Sucre.

Molina Monasterios, Fernando
1997 *Historia de la Participación Popular.* SNPP: La Paz.

Molloja, Ranulfo
1998 *La región chaqueña: un eslabón para la integración latinoamericana.* Imprenta Huérfanos: Santa Cruz.

Montero Hoyos, Sixto
1940 *Una comunidad luciferina o el doble asesinato de la Misión Santa María.* Ed. N. Ortiz: Santa Cruz.

Mullucundo, Eugenio
1999 *La participación indígena y la normatividad positiva y tradicional (El caso uru chipaya, Amareti y los guaraní del Isoso).* Tesis de Maestría. CESU/CEBEM: La Paz.

Murillo, David
1997 *Población indígena y sección municipal.* Programa Indígena/PNUD: La Paz. (ms.).

Nordensjköld, Erland
1995[1911] *Indios y blancos.* s/d.

Orellana, René *et al.*
1998 *Autonomía para la autogestión: municipios indígenas y pluralización del Estado.* Santa Cruz. (ms).

Ortiz Lema, Edgar
1986 *Los mataco noctenes de Bolivia.* Los Amigos del Libro: La Paz/ Cochabamba.

Oxhorn, Philip
2000 *La construcción del Estado por la sociedad civil. La Ley boliviana de Participación Popular y el desafío de la democracia local.* Mc Gill University: Montreal. (ms.)

Pacheco, Diego
1997 *Manual de Planificación Participativa en áreas indígenas.* VAIPO/ PNUD: La Paz.

PADER COSUDE
1999 *Municipio productivo.Promoción económica rural. Aprendiendo de la realidad municipal.* PADER-COSUDE: La Paz.

Patzi, Félix

s/f *Etnofagia estatal. Vaciamiento ideológico comunal y nuevos modos de dominación estatal: análisis de la Ley de Participación Popular.* (ms.).

1999 *Insurgencia y sumisión. Movimientos indígeno-campesinos (1983-1998)*. Comuna: La Paz.

Pemintel, Julio (ed.)

1997 *Distritación municipal o el sueño de un orden territorial.* SNPP: La Paz. (ms.).

Pereira, Hugo (coord.)

1993 *Estudio de delimitación de áreas especiales para comunidades indígenas del pueblo guarayo.* Proyecto de protección de los recursos naturales en el departamento de Santa Cruz: Santa Cruz. (ms).

Pórcel, Abdón y Laurent Thévoz

1998 "Asignación, ejecución y rendición de cuentas del POA municipal". En: VVAA: *Participación Popular: una evaluación aprendizaje de la Ley*. VPPFM: La Paz.

Prudencio Bustillo, José

1931 *De Sucre a Santa Cruz por Tarija y por el Chaco. Impresiones de viaje*. Imprenta Bolívar: Sucre.

Quinteros, José

1919 *Memoria de Guerra y Colonización*. La Paz.

Riester, Jürgen

1997 "Nace una organización". En *Oyendú* 1. CIDOB: Santa Cruz.

Riester, Jürgen y Graciela Zolezzi

1996 *Políticas y lineamientos para el trabajo con pueblos indígenas.* APCOB: Santa Cruz.

Rivero, Wigberto

1997 *Consultoría sobre distritos municipales indígenas. Informe preliminar.* La Paz: SNPP/API: La Paz. (ms.).

Roca, José Luis
2000 *Bolivia después de la capitalización*. Plural: Santa Cruz.

Rodríguez Ostria, Gustavo
1993 *Poder central y poder regional. Cochabamba y Santa Cruz en los siglos XIX y XX*. IDAES/ILDIS: La Paz.
1995 *Estado y municipio en Bolivia. La Ley de Participación Popular en una perspectiva histórica*. SNPP: La Paz.

Rojas O., Gonzalo
1994 *Democracia en Bolivia, hoy y mañana. Enraizando la democracia en las experiencias de los pueblos indígenas*. CIPCA: La Paz.

Rojas O., Gonzalo (comp.)
1996 *Participación Popular: avances y obstáculos*. UIA/SNPP/Grupo DRU: La Paz.

Rojas O., Gonzalo y Luis Verdesoto
1996 *La Participación Popular como reforma de la política. Evidencia de una cultura democrática en Bolivia*. SNPP: La Paz.

Rojas Rosales, Antonio
1990 "La jurisdicción territorial del pueblo guaraní-izoceño. Ivï Iyambac". En: *Revista UNITAS* 10, junio 1993.

Saignes, Thierry
1990 *Ava y karai. Ensayos sobre la frontera chiriguano (siglos XVI-XX)*. Hisbol: La Paz.

Salmón, Josefa
1997 *El espejo indígena. El discurso indigenista en Bolivia, 1900-1956*. Plural/Academia, UMSA: La Paz.

Sanabria Fernández, Hernando
1951 "El idioma guaraní en Bolivia". En: *Boletín de la Sociedad de Estudios Históricos y Geográficos de Santa Cruz* 33-34, año XXXII.
1972 *Apiaguaiqui Tumpa. Biografía del pueblo chiriguano y de su último caudillo*. Los Amigos del Libro: La Paz/Cochabamba.
1988 *En busca de El Dorado*. Editorial Juventud: La Paz.

Secretaría Nacional de Participación Popular (SNPP)
1995 *Manual de distritación municipal para la Participación Popular.* MDH/SNPP: La Paz.
1996a *Indígenas en el poder local.* SNPP/API: La Paz.
1996b *Apre(hen)diendo la Participación Popular. Análisis y reflexiones sobre el modelo boliviano de descentralización.* SNPP/PNUD: La Paz.

Semo, Plácido y Mateo Laura
1999 *Análisis de los servicios de apoyo a la inversión en la gestión de distritos municipales indígenas.* MDSP/VAIPO/VPPFM/Proyecto de Inversión Rural Participativa: La Paz. (ms.).

Spedding, Alison
1999 "Investigadores en apuros". En: *Tinkazos* 3. PIEB: La Paz.

Thouar, Arthur
1995 *A través del Gran Chaco, 1883-87.* Embajada de Francia/Los Amigos del Libro: La Paz.

Trigo, Leocadio
1908 *Informe del Delegado Nacional en el Gran Chaco.* Taller Gráfico La Prensa: La Paz.

Trigo Paz, Cynthia (comp.)
1997 *Compendio de disposiciones relativas a los derechos indígenas en la legislación nacional.* VAIPO: La Paz.

Tuchschneider, David
1996 "Una visión desde la planificación participativa municipal". En: Gonzalo Rojas (ed.): *La Participación Popular: avances y obstáculos.* UIA/SNPP/G.DRU: La Paz.

Unidad de Investigación y Análisis (UIA)
1998 "El proceso social de introducción de demandas". En: VVAA: *Participación Popular: una evaluación aprendizaje de la Ley.* VPPFM: La Paz.

Urañavi, José y Guido Chumiray
1989 "Historia de las organizaciones de pueblos indígenas del Oriente boliviano". En: VVAA: *Realidad pluricultural del Oriente y Chaco boliviano y su desafío para las IPDS*. UNITAS/CEJIS: Santa Cruz.

VAIPO
1998 *Identificación de necesidades espaciales. TCO pueblo guarayú*. VAIPO: La Paz. (borrador).
1999 *Desarrollo con identidad: política nacional indígena y originaria*. 3ra edición. VAIPO: La Paz.

Van Cott, Donna Lee
2000 *The friendly liquidation of the past: the politics of diversity in Latin America*. University of Pittsburgh Press: Pittsburgh.

Van den berg, Hans
1998 *Bibliografía de las etnias del Oriente boliviano: una obra en permanente construcción*. UCB/Biblioteca Etnológica: Cochabamba.

Van Dixhoorn, Nico
1997 *Manejo de agua en el Chaco guaraní*. CIPCA/SNV: Santa Cruz.

Velarde, Juan Francisco
1888 *Memoria presentada al Congreso Nacional de 1888 por el Ministro de Relaciones Exteriores y Colonización*. Imprenta de El Heraldo: Cochabamba.

Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal (VPPFM)
1998 *Sujetos de la participación popular*. MDSP/VPPFM: La Paz. (cartilla).

Viceministerio de Planeamiento Estratégico y Participación Popular (VPEPP)
2000 *La Participación Popular en cifras* (Vol. III). VPEPP: La Paz.

Zuazo Cuenca, Julio
1945 *Ministerio de Agricultura, Ganadería y Colonización. Memoria presentada a la Honorable Convención de 1945*. La Paz.

Al filo de la imprenta

Desde la conclusión de la investigación (marzo 2000) hasta la publicación de esta versión de la misma, varias publicaciones sobre la temática de la Participación Popular han aparecido en el mercado (sin contar con las que circulan fuera del mismo). Creemos que vale la pena mencionarlas.

Ayo, Diego
1999 *Los desafíos de la Participación Popular*. CEBEM: La Paz.

Blanes, José
2000 *Mallkus y alcaldes. La Ley de Participación Popular en comunidades rurales del altiplano paceño*. PIEB: La Paz.

INE-COSUDE-VPPFM
1999 *Bolivia, un mundo de potencialidades. Atlas estadístico de municipios*. Plural: La Paz.

Hofman, Renata y Carlos Soria Galvarro
2000 *Empoderamiento de las comunidades campesinas e indígenas. Una propuesta de la democratización de los municipios rurales*. PADEM: La Paz.

Medina, Javier
2001 *Manifiesto municipalista. Por una democracia paticipativa municipal.* Garza Azul: La Paz.

Molina, Wilder y Wigberto Soleto
2000 Sociedad y espacio local. La construcción social de los municipios del Beni. PIEB: Trinidad. (ms.).

PADEM
Foro de Participación Popular, Boletín virtual: www.padem.org.bo

Salazar de la Torre, Cecilia
2001 *Politización desde abajo. Las mujeres en la Participación Popular.* Coordinadora de la Mujer/CIDES-UMSA/VPEPP: La Paz.

ANEXOS

Información complementaria a la investigación
1. Caracterización de las comunidades de estudio
2. Datos sobre los municipios de estudio

Aspectos metodológicos
3. Lista de personas entrevistadas en la investigación
4. Siglas utilizadas

---

1. Caracterización de las comunidades de estudio

a. La población guaraya del municipio de Urubichá

En el caso de este municipio, hemos optado por trabajar con todas las comunidades de la sección en la medida en que éstas no son más de cuatro y que todas cuentan con población guaraya.

- Urubichá

Urubichá es la capital de la sección municipal. Creada en el siglo pasado, es una antigua misión franciscana que presenta ahora rasgos "modernos": las viviendas son de ladrillo, cemento y tejas, los pobladores cuentan con equipos de música y televisores, e incluso con antenas parabólicas y con un "boliche" en el que se puede jugar billar y tomar cerveza. Por último, el castellano es hablado por la mayoría de la población.

Si bien sus habitantes, casi todos guarayos, se dedican principalmente a la agricultura, la actividad comercial va ocupando un lugar muy importante en el pueblo, tanto en el área artesanal como en el expendio de alimentos y abarrotes —actividad esta última que está en manos de los collas. Sin embargo, la gran particularidad de Urubichá y al mismo tiempo su potencial se encuentra en el desarrollo de las actividades artesanales, esencialmente en manos de mujeres organizadas en una asociación productora de hamacas y otros tejidos de algodón. Por otro lado, los jóvenes trabajan la madera, tallando y pintando la misma. Finalmente, se recupera también

el conocimiento tradicional del tejido de palma. Este rubro es prácticamente el único que asegura un ingreso regular y permanente a los habitantes del pueblo.

Por otro lado, la creación de la Orquesta de Urubichá en la década de los años noventa ha constituido una oportunidad única para los habitantes, quienes gozan de esta manera de un espacio donde potenciar su capacidad de interpretación de música barroca, tanto en instrumentos de cuerdas (violines) como en canto. La Orquesta de Urubichá es conocida internacionalmente, y en 1999 ha creado su escuela de música.

- **Yaguarú**

Yaguarú se encuentra a orillas de una laguna. Es una antigua misión franciscana fundada en el siglo XIX, donde la presencia misional se percibe aún en el diseño del pueblo: la plaza principal con la iglesia y el cabildo. Además de los guarayos, residen en ella unos pocos migrantes de origen colla dedicados exclusivamente al comercio. Sus habitantes se dedican principalmente a la agricultura de subsistencia, aunque los excedentes son comercializados cuando las condiciones lo permiten. La actividad ganadera y forestal está en manos de los *karai* que tiene sus propiedades en las afueras del pueblo y donde algunos guarayos prestan sus servicios como carpidores.

La población cuenta con una posta sanitaria, que está bajo la responsabilidad de una monja, y con centros educativos que permiten a la población escolar educarse hasta alcanzar el bachillerato, y que imparten educación bilingüe.

- **Salvatierra**

La comunidad Salvatierra, ubicada a orillas del río Negro, es una antigua misión franciscana creada durante el siglo XX para reducir a "bárbaros" sirionó. Sin embargo, en la actualidad, la mayoría de su población es guaraya. Su principal actividad es la agrícola, pues sus habitantes se dedican al cultivo de maní, maíz yuca, plátanos, bananas, cítricos (naranja y mandarina). Otra de sus actividades es la cría de animales pequeños, como el cerdo y aves de corral (patos y

gallinas). El poco ganado vacuno que se observa pertenece al cura. Cuando hay buen precio de los productos y los caminos que conectan la comunidad con Urubichá y Ascención son transitables, la población recibe ingresos.

En cuanto a los servicios básicos, Salvatierra cuenta con una escuela que atiende el nivel primario, una posta de salud nueva que carece de personal permanente, ya que el enfermero vive en Urubichá y sólo se presenta en la comunidad en circunstancias excepcionales, como para una campaña de vacunación, por ejemplo. No cuenta con agua potable, ni con un sistema de distribución del mismo, utilizando para ello norias o el río.

Los habitantes carecen de medios de comunicación ya que sólo cuentan con una radio que no tiene buenas baterías y el transporte depende del clima, pues no hay acceso cuando llueve en exceso, y no hay transporte público regular. La mayor parte de la población cuenta con bicicletas, que constituyen el medio de transporte más importante; con ellas los habitantes pueden sacar sus productos a Urubichá para comercializarlos, evacuar los(as) enfermos(as) en caso de gravedad, y llevar a las mujeres para que den a luz en Urubichá.

A pesar de contar con un potencial turístico importante, no hay ningún proyecto que considere dicha actividad ya que todos están enmarcados en el mejoramiento de los servicios básicos.

- **Cururú**

Es una comunidad de reciente creación (o sea posterior a la Reforma Agraria), que surgió ante la necesidad de contar con un centro educativo para las(os) hijas(os) de las familias que se hallaban dispersas en la zona agraria del mismo nombre. Con el asesoramiento del presidente de la CECU y del párroco, la comunidad se fue conformando con población mayoritariamente joven.

Se halla ubicada a orillas del río Negro, el cual en época de lluvias y hasta que bajen las aguas es la única vía de comunicación. En los meses de julio a septiembre se puede ingresar por un camino estrecho por donde se transita en bicicleta, en el mejor de los casos en

moto y en el peor de los casos a pie. Este camino conduce a la capital de la sección, donde se dirigen los pobladores de Cururú para acceder a los servicios de salud y educación, así como para comercializar sus productos agrícolas (arroz, maní) cuando hay buen precio.

La población tiene como fuente de alimentación la caza de animales (chancho tropero, tatú, jochi calucha) y, por temporada, la pesca. Su suelo es fértil ya que se cultiva maíz, arroz, maní, yuca, plantas frutales (naranja, mandarina, pomelo y variedad de bananos). La crianza de animales está limitada a aves de corral para el autoconsumo. No cuenta con un centro de salud, sino solamente con algunos medicamentos en manos del corregidor. En cuanto a educación, sólo se la imparte, en forma bilingüe, hasta séptimo de primaria y está a cargo de un solo profesor.

Cururú —o Santa Teresita como fue bautizada en 1994 por el párroco de la iglesia de Urubichá— goza de un importante atractivo natural, el cual, sumado a la generosidad de su gente y a las características de sus viviendas de paredes de adobe y techo de motacú, le confiere un aspecto acogedor.

b. Los weenhayek del municipio de Villa Montes (y algo de Yacuiba)

Las comunidades en las que nos hemos detenido en el marco de este estudio son cuatro:

Comunidades de estudio en Villa Montes y Yacuiba

Nombre	Municipio	Población mayoritaria
Capirendita	Villa Montes	Weenhayek
San Antonio	Villa Montes	Weenhayek-Guaraní
Samaihuate	Villa Montes	Tapiete
Crevaux	Yacuiba	Weenhayek

Como podemos observar, una de ellas —Crevaux— no se encuentra en el municipio de Villa Montes. Sin embargo, hemos considerado necesario tomarla en cuenta en la medida en que se trata de la mayor concentración de población weenhayek en Bolivia, una suerte de "capital" weenhayek en la provincia Gran Chaco.

- **Capirendita**

Capirendita está ubicada a mano izquierda de la carretera a Yacuiba, a pocos kilómetros pasando el puente sobre el río Pilcomayo. Es una comunidad totalmente weenhayek, con una población de aproximadamente 280 personas. En los últimos años, la mayoría de las autoridades weenhayek proceden o residen en la misma. Las principales actividades de sus pobladores son la pesca y la artesanía.

En cuanto a infraestructura, es la única comunidad que cuenta con energía eléctrica. Sin embargo, no hay agua potable. Existe un equipo de radio en la casa del capitán grande.

- **San Antonio**

La comunidad de San Antonio, fundada como misión en el año 1860 con el nombre de San Antonio de Padua, se encuentra a pocos kilómetros de Villa Montes, en la otra banda del río. Es una comunidad multiétnica pues cuenta con población weenhayek, guaraní, chapaca y colla. Los guaraníes son, según uno de sus pobladores, descendientes de los neófitos que trasladaron los franciscanos a esta misión. La población oscila entre 500 y 600 personas, o 130 familias.

Las actividades económicas desarrolladas por sus habitantes son múltiples: agricultura y ganadería de subsistencia y pesca comercial. Su ubicación, próxima a la capital de la sección, es una gran ventaja para la comunidad, tanto por el acceso a productos como por la venta de los mismos.

En cuanto a educación y salud, cuenta con una escuela primaria y con una posta atendida por un enfermero. Cuenta con agua potable, día por medio. Al estar ubicada cerca del camino de Villa Montes a Yacuiba, goza del acceso a la carretera y al ferrocarril. Existe un equipo

de radio, y los pobladores se dedican al deporte con el Club San Antonio. En el campo cultural, se ha conformado un grupo de mujeres bailarinas, con el nombre de "Simbas del Pilcomayo", que actúa en eventos locales y regionales chaqueños.

Por su cercanía a Villa Montes, San Antonio intenta desarrollar una relación estrecha con la Alcaldía y está en permanente contacto con el proyecto API-Chaco. Es sede de la oficina de la ORCAWETA, construida con el financiamiento del Programa Indígena del PNUD y el respaldo de la Subsecretaría de Asuntos Étnicos en 1996. Sin embargo, actualmente la casa se encuentra en total abandono. Por otro lado, existiría la voluntad del vicariato de restaurar la antigua iglesia de la misión, que se encuentra a pocos kilómetros del pueblo.

- **Crevaux**

La comunidad de Crevaux, como ya lo señalamos, se encuentra en el municipio de Yacuiba, pero en la zona de influencia de Villa Montes, de la que depende en el sector educativo. Está ubicada a orillas del río Pilcomayo, a más de setenta kilómetros de Yacuiba y a noventa kilómetros de Villa Montes. Cuenta con una población permanente de 1.400 personas según un informante criollo, y 2.000 personas según un informante weenhayek. Pero esta cantidad aumenta en la época de pesca, de abril a septiembre. Si bien la mayoría de la población es weenhayek, también existe población criolla: ganaderos y comerciantes de origen colla. La presencia de ambos grupos está urbanísticamente marcada pues no comparten el mismo espacio: el pueblo está claramente dividido en dos bloques, y la plaza se encuentra del lado criollo.

La principal actividad económica del pueblo es la pesca, pero ésta es temporal. El resto del tiempo los pobladores se quejan de la falta de trabajo porque las estancias ganaderas circundantes no son lo suficientemente grandes como para reclutar más mano de obra. Los weenhayek tienen pequeños chacos para la producción de subsistencia (zapallo, porotos, sandía, papaya, maíz, melón) y algunos animales domésticos como cerdos, chivas y pollos.

En cuanto a la infraestructura, existen dos establecimientos educativos: el núcleo weenhayek (colegio), donde se imparte educación

bilingüe, con ocho profesores weenhayek interinos, y la escuela criolla. La separación entre niños indígenas y niños criollos es reciente y se debe a la adopción del calendario regionalizado para los weenhayek, con el cual el año escolar concluye al inicio de la temporada de pesca, es decir, a fines de abril. El edificio ha sido construido gracias a la Misión Sueca y al FIS, pero está incompleto debido a la falta de atención del Gobierno Municipal de Yacuiba. Un poblador lamentaba: "los extranjeros cumplen, pero los bolivianos no". El tema educativo es considerado muy importante debido a la numerosa población infantil de Crevaux.

En el rubro de salud, existe un hospital bien equipado, con médico, enfermeras y laboratorio. Cuenta con una ambulancia para atender a la región. En cuanto a agua potable, sólo existen pozos manuales. No hay energía eléctrica. Crevaux cuenta con una cabina delegada de ENTEL y algunos ganaderos tienen teléfono a domicilio. Un equipo de radio se encuentra en la escuela, pero pertenece a la capitanía weenhayek. El mantenimiento de los caminos no está asegurado, lo que dificulta el acceso a la comunidad en determinadas épocas del año. Para la recreación de los pobladores, la plaza criolla sirve de cancha de fútbol. Cada año, el 2 de agosto Crevaux concentra a la población de la región en la festividad de la Virgen del Pilcomayo, cuya capilla se encuentra en la plaza.

Las instituciones presentes en Crevaux son la capitanía weenhayek, la subalcaldía y las dos OTB, el corregimiento, el club de madres, la Misión Sueca, y ahora se desarrolla el proyecto de una institución italiana (APS).

c. Los tapiete en el municipio de Villa Montes

- Samaihuate

Esta comunidad es "la" comunidad tapiete en Bolivia. Está ubicada en el municipio de Villa Montes, a 130 kilómetros de la capital de la sección, casi sobre la orilla izquierda del río Pilcomayo, prácticamente frente a Crevaux.

Su población asciende a treinta y dos personas en 1999 dentro de la comunidad, la cual se encuentra rodeada de estancias

ganaderas. Los tapiete se dedican a la agricultura de subsistencia, a la caza y a la recolección. Se encuentran demasiado aislados para poder comercializar sus productos.

Una empresa petrolera instalada cerca de la comunidad ha construido la escuela (un aula), la que cuenta con un solo profesor que imparte educación bilingüe. No existe posta sanitaria, ni hay agua potable. Este es el principal problema de la zona, del que padecen también los ganaderos. No hay energía eléctrica, pero el capitán tapiete tiene bajo su custodia un equipo de radio.

La estancia criolla del mismo nombre de la comunidad cuenta con pista de aterrizaje, vestigio de su rol de proveedor de carne a los centros mineros del occidente del país. No existe ninguna institución asentada en la comunidad.

2. Datos sobre los municipios de estudio: Urubichá, Gutiérrez y Villa Montes

Cuadro A
Datos sobre los gobiernos municipales de Urubichá, Gutiérrez y Villa Montes y sus beneficiarios

	URUBICHÁ	GUTIÉRREZ	VILLA MONTES
Población beneficiada por los servicios públicos:			
Población total (censo 92)	4.371	9.833	19.568
Con acceso a agua potable	3.000	1.970	8.925
Con acceso a alcantarillado	s.d.	s.d.	1.481
Con acceso a energía eléctrica	2.570	1.970	s.d.
Con acceso a alumbrado público	1.770	500	14.000
Con acceso al recojo de basura	-	-	5.712
Con acceso a drenaje fluvial	-	-	-

(Continúa)

Cuadro A *(Continuación)*
Datos sobre los gobiernos municipales de Urubichá, Gutiérrez y Villa Montes y sus beneficiarios

	URUBICHÁ	GUTIÉRREZ	VILLA MONTES
Infraestructura del Gobierno Municipal antes y después de 1994:			
Viveros municipales	-/-	-/-	1/1
Cementerios, morgues	4/5	59/60	1/1
Drenaje fluvial	-/-	-/-	-/-
Disposición de desechos sólidos	-/-	-/-	1/1
Lagunas de sedimentación	-/-	-/-	-/-
Otros	-/-	-/-	-/-
Empleados de la Alcaldía	6	9	57
Permanentes	6	9	39
Eventuales	0	0	18

Fuente: Página Web VPPFM.

Cuadro B
Índices de vulnerabilidad social

Situación de la población	Urubichá (2ª sección Guarayos)	Gutiérrez (5ª sección Cordillera)	Villa Montes (3ª sección Gran Chaco)
% de población con necesidades básicas satisfechas	0,8	2	3,1
% de población en el umbral de la pobreza	2,4	6	5,5
% de población considerada moderadamente pobre	34,9	36	29,4
% de la población considerada indigente	58,6	51	53,8
% de la población considerada marginal	3,3	6	8,2
Total	**100**	**100**	**100**

Fuente: Elaboración propia a partir de los PDM de Urubichá, Gutiérrez, Villa Montes.

Cuadro C
Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas en los municipios

1. Urubichá

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
• El municipio cuenta con muchos potenciales: forestal, artesanal, artístico, turístico. • El municipio es indígena al ser constituido por una mayoría absoluta de guarayos. • La población indígena tiene grandes dotes artísticas y artesanales.	• La fama de Urubichá ha traspasado las fronteras del departamento y del país, por lo que sería posible aprovechar esta circunstancia para lograr más apoyo para el municipio. • La demanda de TCO está siendo atendida por el Estado (VAIPO).
DEBILIDADES	**AMENAZAS**
• Los guarayos no están capacitados para desempeñar cargos públicos. • No hay reconocimiento al trabajo y al papel de las mujeres. La sociedad guaraya es tremendamente machista. • La sección no se encuentra sobre las rutas departamentales. • No hay mercados cercanos para la comercialización de los productos agrícolas y artesanales. • Las autoridades departamentales, provinciales y municipales no han demostrado interés en incentivar las actividades artísticas.	• La presencia de ONG "paracaidistas" (= caídas del cielo) genera desconfianza por parte de la población. • Las ONG trabajan sin coordinar acciones, y algunos temas fundamentales, de carácter social, no son abordados. • El incendio de agosto 1999. • La demanda de TCO ha sido recortada.

(Continúa)

2. Gutiérrez *(Continuación)*

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
• Existencia de dos capitanías guaraníes: Kaipependi Karobaicho y Kaaguasu. • Fuerte presencia y personalidad guaraní: municipio indígena. • Indígenas dueños de sus tierras (propiedad comunal). • Cuna de dirigentes. • Experiencia en relacionamiento institucional. • Una sola personalidad jurídica para la Capitanía del Gran Kaipependi Karobaicho, que impide acciones separatistas de las comunidades. • Elaboración participativa de los PDM y PAO. • Mayor énfasis en el área rural y productiva que en el área urbana (fuera del pueblo de Gutiérrez, no hay área urbana y el pueblo está bastante decadente). • Los DILOS funcionan, así como el seguro materno infantil. • La distritación surgió como una demanda propia de las organizaciones indígenas del municipio, o sea de las dos capitanías comprendidas en sus límites. • Hay conocimiento y aceptación total de la LPP. • El enfoque de género se está aplicando. • El GM se esfuerza por adecuarse a lo que plantea la LPP.	• Educación Intercultural Bilingüe muy desarrollada. • Fuerte apoyo institucional. • Existe una variedad de convenios con instituciones para el área de salud, educación inicial, CEMAS, género con tiendas comunales, viviendas, etc. • Hay por tanto un buen nivel de relacionamiento institucional de la Capitanía (que beneficia al municipio). • La carretera Camiri-Santa Cruz pasa a través del municipio, lo que lo conecta relativamente con el resto del departamento y del país. Y existen bastantes vías secundarias.
DEBILIDADES	**AMENAZAS**
• Pocos recursos y potenciales. • Sequía y falta de recursos hídricos. • Inseguridad alimentaria. • Sección expulsora de mano de obra. • Ganadería demasiado arcaica. • No funciona bien el comité de vigilancia. • No hay distribución equitativa de los recursos entre los 2 distritos: la HAM divide en dos mientras que el distrito de GKK tiene más población que el de Kaaguasu.	• Desarrollo desigual de las dos capitanías. • División de los guaraníes por partidos políticos. • La rivalidad política, pero aún es incipiente. Sin embargo, ha logrado debilitar a los concejales indígenas que, siendo mayoría, han perdido la alcaldía. • El oficial mayor de la alcaldía tiene más autoridad que el propio alcalde, y ejerce prácticas autoritarias.

(Continúa)

3. Villa Montes *(Continuación)*

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
• La composición "plurimulti" del municipio, con criollos chaqueños, chapacos, collas, weenhayek, tapiete y guaraníes, lo que enriquece su cultura y ofrece un potencial para el desarrollo del turismo, generando mayores ingresos sobre la base de la valoración de la imagen social del municipio. • Altos niveles de bilingüismo entre la población nativa. • Posibilidades de contar con niños trilingües (castellano, weenhayek, guaraní). • Culturas indígenas vivas. • La presencia de varias demandas de TCO en la jurisdicción. • Intentos de adecuarse a las normas establecidas por la LPP. • Intentos de formar recursos humanos para la gestión municipal.	• Interés por la temática indígena. • Cercanía de la Argentina y del Paraguay; buenas vías de acceso terrestre. • El potencial pesquero. • La presencia de empresas petroleras. • Un importante desarrollo de caminos y sendas. • Impulso dado a la educación bilingüe desde la Misión Sueca. • La próxima titulación de la TCO tapiete y el saneamiento de la TCO weenhayek.
DEBILIDADES	**AMENAZAS**
• División interna entre los weenhayek. • Poca respuesta del pueblo weenhayek a la atención institucional. • Excesiva politización en el gobierno municipal. • Incomprensión de la "otredad" del sector indígena por parte de la sociedad civil y las instituciones. • Discriminación cultural. • Desconocimiento de la LPP. • Predominio de personalidades jurídicas de Comunidades Campesinas. • Servicios básicos limitados al área urbana y alrededor de la ciudad. • Poca participación en la elaboración de PAO y PDM. • Incumplimiento del trato equitativo a favor del área rural. • Desacuerdo con la distritación. • Existencia de dos comités de vigilancia, por tanto ilegalidad de uno de ellos.	• Contaminación del río. • Ingerencia de los partidos políticos en los asuntos internos de los indígenas. • Uso inadecuado de los RRNN, haciendo dinero "fácil" sin invertir demasiado: ganadería que agota el bosque, ausencia de planes de manejo. • Ausencia de políticas agropecuarias. • Proyectos macro (PROVISA, represa de Caipependi): elefantes blancos. • Imposición de normas legales ajenas a la realidad cultural local. • Vals de las instituciones gubernamentales (SAE, VAIPO; API) que no se quedan. • Falta aparente de coordinación entre las instituciones existentes, tanto las "nogub" como las gubernamentales. • Ausencia de políticas tributarias. • Falta de relación institucional no gubernamental y estatal. • Alejamiento (geográfico y cultural) de la capital de departamento. • No retorno de los recursos procedentes de los hidrocarburos.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro D
Los objetivos de desarrollo en los planes de desarrollo municipal

MUNICIPIO DE URUBICHÁ	MUNICIPIO DE GUTIÉRREZ	MUNICIPIO DE VILLA MONTES
En lo económico productivo: • Incrementar y diversificar la producción agrícola, pecuaria y artesanal con criterios de sostenibilidad y mejores técnicas de comercialización para mejorar los niveles de ingreso de la población. • Ampliar, mejorar y mantener la red caminera vecinal garantizando el acceso a los lugares de producción y asegurando la transitabilidad durante todos los meses del año. • Activar el potencial turístico a partir de un Plan Sectorial que identifique la potencialidad real y defina el uso y manejo sostenible de los recursos turísticos. • Proteger el ecosistema mediante acciones de posesión, explotación racional y sostenible de los recursos naturales.	***En lo económico productivo:*** • Crear condiciones para alcanzar de manera creciente y sostenida la seguridad alimentaria del grueso de la población, a través de acciones que incidan en un mayor acceso a las fuentes de financiamiento y a la capacidad técnica. • Impulsar el desarrollo de iniciativas productivas al interior de las comunidades guaraníes a fin de disminuir los niveles de migración. • Mejorar los niveles de ingresos de la población, de manera autosostenible, a partir de acciones que incidan en un incremento de la producción agrícola, pecuaria, artesanal, actividades de transformación y mejoramiento del sistema de comercialización. • Contar con caminos secundarios y vecinales de transitabilidad permanente durante todo el año que permitan la articulación de las diferentes comunidades con la capital de la sección y a partir de allí con los principales centros del departamento y el país. • Potenciar y renovar los recursos forestales a fin de preservar el ecosistema y alcanzar una explotación racional y sostenible de los recursos naturales. • Mejorar el uso y manejo de los suelos dentro del ámbito municipal desarrollando acciones conjuntas con los distritos indígenas y otras instituciones interesadas en apoyar este tipo de iniciativas.	***En lo económico productivo:*** • El Gobierno Municipal de Villa Montes crea las condiciones necesarias para el incremento de los ingresos de la población de manera progresiva, buscando el manejo adecuado de los recursos naturales, además de promover el acceso a fuentes financieras y nuevas tecnologías. • Se han mejorado los ingresos de la población con la implementación de sistemas productivos agropecuarios y forestales con la agregación de valor y la prestación de servicios. • La ciudad de Villa Montes está consolidada como centro turístico y cuenta con vías de acceso a los lugares con atractivo turístico. • Se ha consolidado el sistema fundamental de carreteras y caminos vecinales, de tal manera que son transitables durante todo el año. • Se ha mejorado la infraestructura de apoyo a la producción.

(Continúa)

Cuadro D *(Continuación)*
Los objetivos de desarrollo en los planes de desarrollo municipal

MUNICIPIO DE URUBICHÁ	MUNICIPIO DE GUTIÉRREZ	MUNICIPIO DE VILLA MONTES
En el desarrollo humano: • Mejorar el servicio de salud fortaleciendo y ampliando los Programas de Salud curativa y preventiva, además de la disponibilidad de servicios de saneamiento básico. • Elevar el nivel del servicio educativo mediante el mejoramiento de las condiciones pedagógicas, la universalidad de la educación y la inclusión de la Educación Bilingüe. • Promover mayor participación de las mujeres en las actividades económicas y en los niveles de decisión familiar y social.	***En el desarrollo humano:*** • Mejorar las condiciones de servicio educativo mediante acciones que favorezcan la implementación de la Ley de Reforma Educativa en todos sus niveles, tanto físicos como humanos. • Mejorar los servicios de salud de la sección municipal a través de medidas concretas tendientes al fortalecimiento del programa de salud curativa y preventiva, la consolidación del Seguro Materno Infantil y la disponibilidad de servicios de saneamiento básico.	***En el desarrollo humano:*** • Se cuenta con sistemas integrales de educación, revitalización de los valores y formas de expresión cultural, de mejoramiento de la calidad de vida y salud; además, desarrollar capacidades locales para aprovechar los recursos naturales del medio. • Se ha implementado un Sistema Integral de Salud y el mejoramiento de la calidad de vida que se aplica en forma gradual y sostenida en el ámbito municipal, como amplia participación de la ciudadanía urbana y rural. • Se ha implementado un proceso integral de desarrollo educativo que integran la Reforma Educativa, la promoción y recuperación de los valores y las expresiones culturales locales y los deportes. • Se ha mejorado la infraestructura, el equipamiento, la calidad y el acceso de los servicios urbanos necesarios. • Se han implementado sistemas de Saneamiento básico en todo el Municipio, con énfasis en las comunidades rurales.
En el fortalecimiento organizativo e institucional: • Elevar la capacidad autogestionaria del Gobierno Municipal para fortalecer el Marco Operativo Municipal. • Fortalecer la participación de las Organizaciones de Base para realizar una gestión municipal más eficiente.	***En el fortalecimiento organizativo e institucional:*** • Alcanzar niveles de eficiencia en el desempeño del Gobierno Municipal, mediante acciones tendientes a capacitar al personal ejecutivo de la Alcaldía, los Distritos Indígenas y el Concejo Municipal. • Fortalecer los niveles de participación de las Organizaciones Territoriales de Base y las Asociaciones Comunitarias, mediante la capacitación permanente de sus dirigentes masculinos y femeninos. • Incrementar la participación de la mujer en el área de la producción como en la de Gestión Comunal.	***En el fortalecimiento organizativo e institucional:*** • Se han alcanzado niveles óptimos de participación de la población, considerando a las organizaciones e instituciones como los ejes motores del desarrollo del municipio. • El proceso de desarrollo se gestiona en coordinación con las Organizaciones de Base e instituciones, con amplia participación y concertación en los procesos de toma de decisiones. • Las Organizaciones de Base cuentan con dirigentes mujeres y hombres capacitados, que participan en los procesos de toma de decisiones, vigilan el cumplimiento de los acuerdos y aplican las leyes relativas a la participación popular y al manejo sostenible de los recursos naturales.

Fuente: PDM Urubichá, Gutiérrez, Villa Montes 1997.

Cuadro E
Diferencias entre objetivos del PDM de Gutiérrez y el PPDI del distrito de Kaipependi

MUNICIPIO DE GUTIÉRREZ	DISTRITO 1: CAPITANÍA DE KAIPEPENDI KAROBAICHO
En lo económico productivo: • Crear condiciones para alcanzar de manera creciente y sostenida la seguridad alimentaria del grueso de la población, a través de acciones que incidan en un mayor acceso a las fuentes de financiamiento y a la capacidad técnica. • Impulsar el desarrollo de iniciativas productivas al interior de las comunidades guaraníes a fin de disminuir los niveles de migración. • Mejorar los niveles de ingresos de la población, de manera autosostenible, a partir de acciones que incidan en un incremento de la producción agrícola, pecuaria, artesanal, actividades de transformación y mejoramiento del sistema de comercialización. • Contar con caminos secundarios y vecinales de transitabilidad permanente durante todo el año que permitan la articulación de las diferentes comunidades con la capital de la sección y a partir de allí con los principales centros del departamento y el país.	***En lo económico productivo:*** • Lograr el incremento de la productividad en la parcela agrícola mediante la inserción de insumos agrícolas, asistencia técnica y nuevas variedades de cultivo a secano para garantizar la seguridad alimentaria de toda la población indígena de Kaipependi Karobaicho. • Fortalecer la producción pecuaria a través de la incorporación de especies ganaderas que contribuyan al mejoramiento del ganado existente en las comunidades del distrito. • Contar con infraestructura de apoyo a las actividades productivas que permitan una vinculación estable, el acopio y transformación productiva orientado a la generación de mayor valor agregado a los productos agrícolas y pecuarios del distrito.
En lo relacionado con los recursos naturales: • Potenciar y renovar los recursos forestales a fin de preservar el ecosistema y alcanzar una explotación racional y sostenible de los recursos naturales. • Mejorar el uso y manejo de los suelos dentro del ámbito municipal desarrollando acciones conjuntas con los distritos indígenas y otras instituciones interesadas en apoyar este tipo de iniciativas.	***En lo relacionado con los recursos naturales:*** • Lograr la conservación del ecosistema a través de un uso adecuado de los recursos naturales y la creación de áreas de reservas tendientes a la preservación de la biodiversidad del distrito.
En el desarrollo humano: • Mejorar las condiciones de servicio educativo mediante acciones que favorezcan la implementación de la Ley de Reforma Educativa en todos sus niveles, tanto físicos como humanos. • Mejorar los servicios de salud de la sección municipal a través de medidas concretas tendientes al fortalecimiento del programa de salud curativa y preventiva, la consolidación del Seguro Materno Infantil y la disponibilidad de servicios de saneamiento básico.	***En el desarrollo humano:*** • Proporcionar la educación básica acorde a la Ley de RE a todas las comunidades que tengan la cantidad necesaria de población en edad escolar. • Fortalecer la medicina convencional a través de la asignación de infraestructura y equipamiento necesario para mejorar los servicios curativos y preventivos en el distrito. Ampliar la cobertura del servicio de agua potable a todas las comunidades. • Desarrollar las habilidad deportivas de la población orientado al mejoramiento de los niveles de relacionamiento entre comunidades. • Integrar al distrito con el resto del territorio nacional mediante la dotación de medios de comunicación.

(Continúa)

Cuadro E *(Continuación)*
Diferencias entre objetivos del PDM de Gutiérrez y el PPDI del distrito de Kaipependi

MUNICIPIO DE GUTIÉRREZ	DISTRITO 1: CAPITANÍA DE KAIPEPENDI KAROBAICHO
En el fortalecimiento organizativo e institucional: • Alcanzar niveles de eficiencia en el desempeño del Gobierno Municipal, mediante acciones tendientes a capacitar al personal ejecutivo de la Alcaldía, los Distritos Indígenas y el Concejo Municipal. • Fortalecer los niveles de participación de las Organizaciones Territoriales de Base y las Asociaciones Comunitarias, mediante la capacitación permanente de sus dirigentes masculinos y femeninos. • Incrementar la participación de la mujer en el área de la producción como en la de Gestión Comunal.	***En el fortalecimiento organizativo e institucional:*** • Lograr el fortalecimiento organizativo e institucional de la Capitanía. • Lograr una participación mayor y más activa de la mujer en los distintos espacios de decisión.

Cuadro F
Coparticipación tributaria municipal, 1992-1999
(expresada en bolivianos)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
URUBICHÁ	-	-	213.213	488.109	605.606	700.606	823.106	940.108
GUTIÉRREZ	-	-	223.829	914.413	1.265.193	1.457.211	1.731.231	1.953.938
VILLA MONTES	70.479	39.846	990.603	2.057.245	2.508.801	2.901.743	3.446.812	3.888.403

Fuente: VPEPP 2000.

3. Lista de personas entrevistadas en la investigación

- Sobre temas varios

José Guillermo Justiniano	Ex Ministro de Desarrollo Sostenible, de la Presidencia. Economista, consultor, Santa Cruz, 15.III.1999
Carlos Hugo Molina	Ex Secretario Nacional de Participación Popular. Abogado, consultor, Santa Cruz, 17.III. 1999
Freddy Imaña	Ex responsable de SAJPI-SAE en Santa Cruz. Abogado, Santa Cruz, 17.III.1999
Rafael Chávez	Ex responsable de API. Sociólogo. Consultor del proyecto PAP/Holanda en VAIPO, Santa Cruz, 22.III.1999
Marcial Fabricano	Ex Presidente de CIDOB. Candidato a la vicepresidencia de la República con el MBL. Actual vicepresidente de CIDOB, Santa Cruz, 22.III.1999
David Tuchschneider	Ex funcionario de la Secretaría Nacional de Desarrollo Rural. Consultor del Banco Mundial, La Paz, 16.IV.1999
Iván Arias	Ex Director del proyecto Apoyo a Pueblos Indígenas. Actual director del proyecto PADER COSUDE, La Paz, 30.IV.1999
Javier Seoane	Ex Director de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial de la SNPP. Arquitecto. Consultor, La Paz. 25.IV.1999
Bonifacio Barrientos	Capitán Grande de la CABI, Santa Cruz, 10.IX.1999
Percy Paredes	Comunicador. Trabaja en el PDPI, Santa Cruz, 10.IX.1999
Guadalupe Abrego	Ex Directora departamental de la SNDR. Socióloga. Vicedecana de la Facultad de Humanidades, UAGRM, Santa Cruz, 27.IX.1999
Erwin Saucedo	Ex diputado nacional por el MBL. Médico. Representante departamental del MBL, Santa Cruz, 28.IX.1999
Rolando Aróstegui	Ex Prefecto. Consejero departamental. Mirista, Santa Cruz, 29.IX.1999
Hugo Salvatierra	Director de ALAS. Asesor del MAS, Santa Cruz, 3.XII.1999
Wilfredo Julio	Coordinador provincial del MNR en Santa Cruz, 7.XI.1999
Jürgen Riester	Director de APCOB, antropólogo, 10.III.2000
Luz María Calvo	Ex Subsecretaria de Asuntos Étnicos. Antropóloga, La Paz, 8.III.2000

- Sobre Urubichá

Tomás Rojas	Presidente de COPNAG, Ascensión de Guarayos, 6.III.1999
Pascual Cagua	Secretario de economía de COPNAG, Ascensión de Guarayos, 6.III.1999
Serafín Aricari	Secretario de salud de COPNAG, Ascención de Guarayos, 6.III.1999
Tomás Abiyuna	Presidente Junta Escolar y ex Subalcalde San Pablo, Ascensión de Guarayos, 15.IV.1999
Jaime Yubanore	Presidente CECU, candidato a alcalde por ADN, Urubichá, 7.III y 8.VII.1999
Rufino Carvajal	Pastor de la Iglesia Visión Mundial, Urubichá, 7.III.1999
Walter Neuwirth	Párroco de la Iglesia de Urubichá, Urubichá, 7.III.1999
Alonso Male	Secretario del Alcalde, Urubichá, 8.III.1999
Osman Justiniano	Oficial Mayor HAM, Urubichá, 9.III.1999
Ignacio Uramini	Secretario de Tierra y Territorio de CECU, Urubichá, 7.IV.1999
Pastor Anori	Presidente del Comité Cívico de Urubichá, Presidente del CV, Urubichá, 8.IV y 10.VII.1999
Rogaciana Yabandiri	Presidenta de Hamaqueras, Urubichá, 8.IV.1999
Salomón Cara	Presidente de Panaderos, Urubichá, 8.IV.1999
Benigno González	Pastor de la Iglesia Asamblea de Dios, Urubichá, 8.IV.1999
Oscar Sacú	Promotor de educación y alfabetización, Urubichá, 8.IV.1999
Marina Urañavi	Presidenta de CECU, Urubichá, 8.VII.1999
Esteban Eresa	Comunario, Urubichá, 8.VII.1999
Esteban Oreyey	Carpintero, Urubichá, 10.VII.1999
Mario Anori	Corregidor, Urubichá, 10.VII.1999
Rita Oreray	Coordinadora de CECU, Urubichá, 12.VII.1999
Luis César	Comunario, comerciante (no guarayo), Urubichá, 12.VII.1999
Matilde	Comunaria, comerciante (no guaraya), colla, Urubichá, 12.VII.1999
Raimundo Bairenoe	Cacique, Urubichá, 12.VII.1999
Félix Estrada	Coordinador del PDA-Guarayos, Urubichá, 12.VII.1999
Rubén Guari Urapiña	Subalcalde Distrito Yaguarú, Yaguarú, 13.IV y 14.VII.1999
Juana Égüez Cunatuarin	Presidente organización de mujeres, Yaguarú, 13.IV y 14.VII.1999
Reyes Urañavi	Presidente de la Junta Escolar; Secretaria de Actas de Visión Mundial, Yaguarú, 13.IV.1999
Sofía Aramenaro	Presidenta de Hamaqueras, Yaguarú, 13.IV.1999
Pedro Moye	Presidente de CECY, Yaguarú, 13.IV.1999

(Continúa)

- Sobre Urubichá *(Continuación)*

Marcelo Rivera	Vicepresidente OTB y de CECY, Yaguarú, 14.VII.1999
Benito Urapila	Secretario de economía de CECY, Yaguarú, 14.VII.1999
Julián Guacori	Secretario de Tierra y Territorio de CECY, Yaguarú, 14.VII.1999
Francisco Uraruin	Presidente de CECSA, Salvatierra, 9.VII.1999
Eduardo Pivo	Vicepresidente de CECSA, Salvatierra, 9.VII.1999
Andrés Checuiri	Subalcalde del Distrito de Salvatierra, Salvatierra, 9.VII.1999
Humberto Unamenaru	Secretario del CV, Salvatierra, 9.VII.1999
Catalina Poñe	Presidenta Organización de Mujeres, Cururú, 11.VII.1999
Donato Oreyay	Profesor, Cururú, 11.VII.1999
Tiburcio Araguira	Cacique, Cururú, 11.VII.1999
José Urañavi	Funcionario VAIPO-Santa Cruz, candidato a alcalde por el MIR en Urubichá, Santa Cruz, 22 y 30.III.1999
Remigio Carlos	Jefe Unidad Apoyo Municipal CIPCA, Santa Cruz, 16.III y 1.X.1999
Rafael Chávez	Proyecto PAP Holanda/VAIPO, Santa Cruz, 22.III.1999
Elba Terceros	Abogada CEJIS, Santa Cruz, 30.VI.1999
Jorge Cortés	Coordinador CEADES, Santa Cruz, 30.VI.1999
Henry Tito	Funcionario CEADES, Santa Cruz, 6.IX.1999
Alicia Tejada	Coordinadora UCPOI-Superintendencia Forestal, Santa Cruz, 30.VI.1999
Ruben Darío Suárez Arana	Director Orquesta Urubichá, Santa Cruz, 30.VI.1999
Amanda Chávez	Técnica de CIDAC, Santa Cruz, 22.IX.1999

- Sobre Villa Montes

Gastón Crespo	Ex representante de la SAE en Villa Montes, Gerente PDPI, Santa Cruz, 10.VI.1999
José López	Capitán Grande Weenhayek, Villa Montes, 17 y 18.VI.1999
Lenard Eden	Pastor Misión Sueca, Villa Montes, 17.VI.1999
Alfonso Quiroga	Presidente OTB Crevaux "sur" (criolla) y miembro del CV del municipio de Yacuiba, Crevaux, 19.VI.1999
Carlos Sandóval	Profesor, presidente de la OTB Crevaux "norte" (indígena), Crevaux, 19.VI.1999
Sr. Ovando	Vicepresidente OTB weenhayek, Crevaux, 19.VI.1999
Jeremías Miranda	Asesor pedagógico, Crevaux, 19.VI.1999
Francisco Villagrán	Ganadero, Samaihuate, 20.VI.1999
Reynaldo Baldera	Profesor tapiete, Samaihuate, 20.VI.1999
Ramiro Pereira	Ingeniero Forestal, encargado Unidad Forestal HAM Villa Montes, Villa Montes, 22.VI.1999
Dra. Villagrán	Responsable API Chaco, Villa Montes, 22.VI.1999
Calixto Guachama	Capitán guaraní San Antonio, San Antonio, 22 y 28.VI.1999
Anselmo Quintasi	Oficial Mayor HAM Villa Montes, Villa Montes, 22.VI.1999
Fernando Claure	Responsable Casa de la Cultura, Villa Montes, 22.VI.1999
Freddy Vaca	Agrónomo, militante del MNR, Villa Montes, 23.VI.1999
Silverio Rivero Pérez	Subalcalde weenhayek, Villa Montes, 23.VI.1999
Manuel Zúñiga	Presidente Fegachaco, Villa Montes, 23.VI.1999
Rubén Vaca	Responsable Proyecto Fortalecimiento Institucional de FEGACHACO, candidato MNR, Villa Montes, 24.VI.1999
Juan de Dios González	Alcalde interino, Villa Montes, 25.VI.1999
Loyda López	Comunaria, Capirendita, 27.VI.1999
Lucio Flores	Presidente OTB, San Antonio, 28.VI.1999
Omar Peñaranda	Responsable Unidad Técnica HAM, Villa Montes, 28.VI y 17.IX
Miguel Paz	Ganadero, Villa Montes, 28.VI.1999
José Bleischner	Dirigente del MIR, Villa Montes, 28.VI.1999

4. Siglas utilizadas

AGADEG	Asociación de Ganaderos de Gutiérrez
AIFO	Asociaciones Indígenas Forestales
APG	Asamblea del Pueblo Guaraní
API	Apoyo a los Pueblos Indígenas
APS	Asociazione per la Participazione del Sviluppo (ONG italiana)
ASL	Agrupación Social del Lugar
BM	Banco Mundial
CABI	Capitanía del Alto y Bajo Isoso
CAO	Cámara Agropecuaria de Oriente
CANOB	Central Ayorea Nativa del Oriente Boliviano
CAT-SAn	Catastro y Saneamiento
CCC	Central Comunal de Cururú
CCCH	Consejo de Capitanes de Chuquisaca
CEADES	Colectivo de Estudios Aplicados al Desarrollo Social
CEASE	Centro de Estudios para la Acción Socio Económica
CECC	Central Étnica Comunal de Cururú
CECU	Central Étnica Comunal de Urubichá
CECSAL	Central Étnica Comunal de Salvatierra
CECY	Central Étnica Comunal de Yaguarú
CERDET	Centro de Estudios de la Regionales para el Desarrollo de Tarija
CEJIS	Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social
CAPILAP	Central de Pueblos Indígenas de La Paz
CIDAC	Centro de Investigación, Diseño Artesanal y Comercialización Cooperativa
CIDOB	Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia
CIPCA	Centro de Investigación y Promoción del Campesinado
CIPLA	Central Indígena del Pueblo Leco de Apolo
CIPTA	Central Indígena del Pueblo Tacana
CIRABO	Central Indígena de la Región Amazónica de Bolivia

CIRTB	Censo Indígena Rural de Tierras Bajas
COMIBOL	Corporación Minera de Bolivia
COPNAG	Consejo de Pueblos Nativos Guarayos
CPE	Constitución Política del Estado
CPIB	Central de Pueblos Indígenas del Beni
CPITC	Central de Pueblos Indígenas del Trópico de Cochabamba
CPESC	Central de Pueblos Étnicos de Santa Cruz
CPTI	Centro de Planificación Territorial Indígena
CSCB	Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia
CSUTCB	Central Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia
CV	Comité de Vigilancia
DAFO	Debilidades/Amenazas/Fortalezas/Oportunidades
DANIDA	Cooperación Danesa
DMI	Distrito Municipal Indígena
DNOTA	Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial Administrativo
D.S.	Decreto Supremo
EIB	Educación Intercultural Bilingüe
FDPI	Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe
FEGACHACO	Federación de Ganaderos del Chaco
FES	Función Económica y Social
FIS	Fondo de Inversión Social
FNDF	Fondo Nacional de Desarrollo Forestal
FNMCBS	Federación Nacional de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa
GKK	Capitanía del Gran Kaipependi Karobaicho
GM	Gobierno Municipal
HAM	Honorable Alcaldía Municipal
IDAG	Instituto de Documentación y Apoyo Guaraní
IGM	Instituto Geográfico Militar
IIB	Instituto Indigenista Boliviano
ILV	Instituto Lingüístico de Verano

INE	Instituto Nacional de Estadística
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria
IPDS	Instituciones Privadas para el Desarrollo Social
JV	Junta Vecinal
LOM	Ley Orgánica de Municipalidades
LPP	Ley de Participación Popular
MACA	Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios
OICH	Organización Indígena Chiquitana
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización No Gubernamental
OPIM	Organización del Pueblo Indígena Mosetén
ORCAWETA	Organización de Capitanías Weenhayek y Tapiete
OTB	Organización Territorial de Base
PAO [POA]	Plan Anual Operativo [Plan Operativo Anual]
PASA	Programa de Seguridad Alimentaria
PDCR	Programa de Desarrollo de Comunidades Rurales
PDDI	Plan Distrital de Desarrollo Indígena
PDM	Plan de Desarrollo Municipal
PDPI	Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas
PI	Pueblo Indígena
PILCOL	Pueblos Indígenas Lecos y Comunidades Originarias de Larecaja
PISET	Producción, Infraestructura, Salud, Educación y Tierra
PLI	Proyecto de Ley Indígena
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PPM	Planificación Participativa Municipal
PROSABAR	Programa de Saneamiento Básico Rural
PROVISA	Proyecto Villa Montes-Sachapera
RPGI	Responsable de Planificación y Gestión Indígena
SAE	Subsecretaría de Asuntos Étnicos
SAFCO (Ley)	Ley N° 1178, de Administración y Control Gubernamentales
SAJPI	Servicio de Asistencia Jurídica a Pueblos Indígenas

SAL	Sin Antecedentes Legales
SNAEGG	Secretaría Nacional de Asuntos Étnicos, de Género y Generacionales
SNDPR	Secretaría Nacional de Desarrollo Provincial y Rural
SNPP	Secretaría Nacional de Participación Popular
SSDR	Subsecretaría de Desarrollo Rural
TB	Tierras Bajas
TCO	Tierras Comunitarias de Origen
TGN	Tesoro General de la Nación
UAGRM	Universidad Autónoma Gabriel René Moreno
UGTI	Unidad de Gestión Territorial Indígena
UIA	Unidad de Investigación y Análisis
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNITAS	Unión Nacional de Instituciones para el Trabajo de Acción Social
VAIPO	Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios
VPPFM	Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal
YPFB	Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos

Índice de cuadros

CAPÍTULO UNO

CAPÍTULO DOS

CAPÍTULO TRES

CAPÍTULO CUATRO

CAPÍTULO CINCO

ANEXOS

Índice de mapas

Autores

Ana María Lema Garret

Historiadora chuquisaqueña con Doctorado en EHESS (París). Ha investigado acerca de la producción de coca en los siglos XVIII-XIX y algunos aspectos de la historia de pueblos indígenas de tierras bajas. Ha sido Directora Nacional de Investigación de la Subsecretaría de Asuntos Étnicos y posteriormente consultora en varias investigaciones. Publicó varios artículos en revistas bolivianas de ciencias sociales. Actualmente, trabaja en el PIEB en Santa Cruz como supervisora y asesora de proyectos de investigación y es docente de la Universidad NUR. Es miembro de la Coordinadora de Historia.
(E-mail: anitalema@infonet.com.bo)

Hebert Ayreyu Cuéllar

Técnico Superior en Agronomía, guaraní. Se ha desempeñado sobre todo en el tema de la territorialidad indígena. Ha sido técnico de proyectos en la CIDOB, coordinador de proyectos en la Asamblea del Pueblo Guaraní y es actualmente coordinador indígena del proyecto "Mapeo" del Ministerio de Asuntos Campesinos, Pueblos Indígenas y Originarios. Participó en varios estudios, entre ellos sobre el pueblo guarayo (COICA-OXFAM-CIDOB) y sobre la identificación de necesidades espaciales de demandas de TCO del Chaco, con el Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios. Reside en Camiri.
(E-mail: apg@cidis.scbbs-bo.com)

Gizel Caballero Leiva

Socióloga cruceña con Diplomado en Desarrollo Local y Municipios (CEDURE) y maestra. Ha trabajado sobre temas educativos e indígenas. Ha sido profesora de ciencias sociales en primaria y secundaria en Santa Cruz. Participó en el estudio de viabilidad de la demanda de TCO chiquitana Otuquis con el Programa de Desarrollo de Pueblos Indígenas (PDPI-GTB), y en el estudio sociolingüístico de pueblos originarios de tierras bajas con un enfoque sobre el pueblo sirionó (PROEIB Andes-GTZ). Reside en Santa Cruz.
(E-mail: gizeleiva@yahoo.com)

Roberto Ibargüen Chávez

Sociólogo chaqueño con Maestría en Desarrollo Humano (CIDES-UMSA). Interesado en temas culturales y en la problemática étnica, ha sido por varios años representante de la Secretaría Nacional de Asuntos Étnicos, de Género y Generacionales en el área guaraní. Fue técnico del Programa de Manejo de Zonas de Amortiguación (SAE-GTZ) y técnico de Organización y Participación Comunitaria del Programa de Atención a Niño/Niña (PAN). Actualmente es asesor de la Confederación Nacional de Juntas Vecinales de Bolivia. Reside en La Paz.
(E-mail: fcibol@ceibo.entelnet.bo)

Este libro se terminó de imprimir en el mes de mayo de 2001
en los talleres de Editorial Offset Boliviana Ltda. "EDOBOL"
Calle Abdón Saavedra Nº 2101 • Telfs.: 41 04 48 - 41 22 82 - 41 54 37
Fax: 37 25 52 • Casilla 10495
La Paz - Bolivia